

La migration en chiffres et en droits

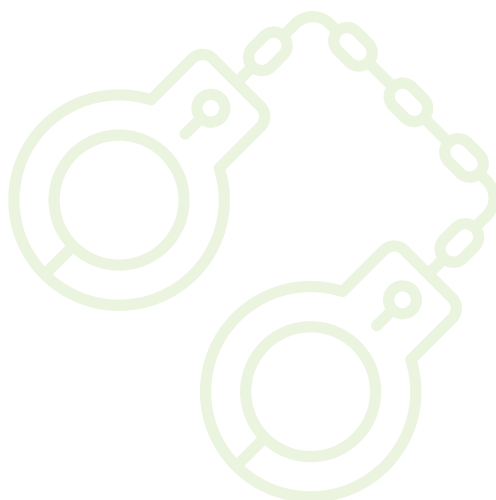
2025 | Cahier du rapport annuel



Retour, détention et éloignement



Dans ce cahier, Myria se focalise sur...



Les arrestations administratives en chiffres

| p. 10



Les décisions de retour et les interdictions d'entrée en chiffres

| p. 8



La détention et ses alternatives en chiffres

| p. 14



Les retours et les éloignements en chiffres

| p. 19



Des évolutions législatives récentes en matière de politique de retour de nature à accroître le recours à la force et la contrainte

en droits | p. 25



Quel sort réserver aux détenus sans droit de séjour en prison ?

en droits | p. 37



La Belgique se dote d'un Mécanisme national de prévention des mauvais traitements dans (une partie) des lieux de détention

en droits | p. 53

Introduction

Dans ce cahier, Myria présente les principaux chiffres permettant d'appréhender le retour, la détention et l'éloignement des étrangers en Belgique jusqu'en 2024. Ensuite, il se penche sur les derniers développements législatifs intervenus en matière de retour et d'éloignement d'étrangers et propose un focus sur la situation des détenus sans droits de séjour dans les prisons. Il revient également sur la création récente du Mécanisme national de prévention des mauvais traitements en détention.

En 2024, une avancée significative dans la production des données a vu le jour : l'OE produit désormais des fichiers standardisés rassemblant les principales données des différents centres fermés. Cette compilation offre une vision plus globale et cohérente de la situation.

D'importantes modifications législatives : un élargissement des moyens de contrôle et de contrainte dans le cadre de la politique de retour

Reprise globale des indicateurs après la pandémie

Après l'impact majeur de la pandémie de Covid-19, les chiffres liés aux retours, aux détentions et aux éloignements des étrangers ont globalement augmenté, sans toutefois retrouver les niveaux d'avant-crise. Entre 2021 et 2023, on observe une hausse continue de l'ensemble des indicateurs. Cette hausse se poursuit en 2024 pour le nombre de personnes ayant reçu une première décision de retour, pour les refoulements et les retours volontaires. On observe, à l'inverse, une tendance légère à la baisse entre 2023 et 2024 tant pour les premières détentions en centre fermé et la capacité maximale moyenne de ceux-ci que les rapatriements. Une tendance se démarque en ce qui concerne les interdictions d'entrée sur le territoire belge : après une chute continue entre 2020 et 2023, leur nombre augmente de plus de deux fois en 2024.

Sur la même période, le pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions en centre fermé est resté stable et retrouve des niveaux similaires à ceux constatés avant 2018. On observe également une hausse des rapatriements avec escorte policière. En revanche, la part des rapatriements de détenus depuis la prison recule de façon continue, sans que leur effectif ne connaisse de fortes variations.

En matière de politique de retour, de nombreuses évolutions législatives ont eu lieu ces deux dernières années, et en particulier en 2024. Deux lois ont été adoptées au printemps 2024 : la loi « retour », loi portant différentes modifications majeures en matière de politique de retour¹, et la loi « Frontex » habilitant des agents de Frontex à intervenir sur le territoire belge en vue de renforcer la surveillance aux frontières et les équipes chargées d'encadrer les retours². Au travers de ces deux lois, les moyens de contrôle et de contrainte mobilisables dans le cadre de la politique de retour et d'éloignement sont considérablement élargis, sans que l'élargissement de ces prérogatives ne soit à suffisance, selon Myria, encadré par la loi. Dans ce cahier, Myria propose un premier focus consacré à l'analyse de ces récentes modifications législatives.

La loi du 18 avril 2024, adoptée également en 2024, octroie la qualité d'officier de police judiciaire à certains fonctionnaires de l'Office des étrangers dans le cadre de la détection d'infractions pénales³. Cette loi introduit une disposition qui habilite les agents de l'Office des étrangers (ci-après : OE) porteurs de la qualité d'officier de police judiciaire, à consulter – moyennant le respect de certaines conditions – l'ordinateur ou le smartphone d'un étranger en séjour irrégulier, dans le but d'établir son identité et/ou sa nationalité. Si cette loi s'inscrit également dans une tendance à l'élargissement des moyens de contrainte qui peuvent être exercés à l'égard du ressortissant étranger sans droit

1 Loi du 12 mai 2024 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers sur la politique de retour proactive, *M.B.*, 10 juillet 2024.

2 Loi du 16 mai 2024 relative aux compétences des membres du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire national, *M.B.*, 10 juin 2024.

3 Loi du 18 avril 2024 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'octroi de la qualité d'officier de police judiciaire fonctionnaires de l'Office des étrangers, *M.B.*, 29 avril 2024.

de séjour, elle ne fait toutefois pas l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de ce cahier.

L'année 2025 est également le théâtre de nombreuses évolutions. À la suite des élections du 9 juin 2024, après plusieurs mois de négociations, les partis composant à présent le gouvernement De Wever ont conclu le 31 janvier 2025 un accord dit « Arizona ». La section dédiée au retour de cet accord vise « une augmentation significative des chiffres de retour » en prévoyant notamment que « l'ordre de quitter le territoire deviendra un véritable contrat de rapatriement pour les étrangers », que la capacité d'accueil des centres fermés sera doublée, que l'utilisation de mesures alternatives (ICAM, mesures conservatoires) sera maximisée et que les escorteurs seront dotés de ressources suffisantes.⁴ Une autre mesure phare de l'accord de gouvernement De Wever est la loi permettant les visites domiciliaires. Le 18 juillet 2025, le Conseil des ministres a approuvé l'avant-projet de loi autorisant les arrestations à domicile des étrangers en séjour irrégulier représentant une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, sur autorisation préalable du juge d'instruction. Ce texte soulève de nombreuses préoccupations au regard des droits fondamentaux des personnes concernées, que Myria a épinglées dans son avis sur l'avant-projet.⁵

Détenus sans droit de séjour en prison

Le nombre de personnes détenues dans les prisons belges a atteint des records en 2025. La Belgique fait actuellement face à une situation de surpopulation pénitentiaire entraînant des conséquences désastreuses pour les détenus, le personnel pénitentiaire et la société dans son ensemble. Un nombre important de ces détenus sont de nationalité étrangère et parmi eux, un certain nombre sont en séjour irrégulier. La proportion d'étrangers sans droit de séjour est particulièrement élevée dans nos prisons en comparaison avec d'autres pays européens, ce qui peut s'expliquer par un système pénal ne leur offrant pratiquement aucune alternative à la privation de liberté.

Dans ce cahier, Myria propose un focus sur les enjeux liés à cette surreprésentation de détenus sans droit de séjour dans les prisons belges. Ce focus opère une analyse critique des mesures proposées par le gouvernement pour diminuer

le nombre de détenus sans droit de séjour dans nos prisons. Depuis plusieurs années, l'accent est mis sur la nécessité de maximiser l'éloignement de ces détenus depuis la prison. Les autorités politiques et judiciaires s'inscrivent dans une logique binaire consistant à envisager deux voies uniques à l'égard des détenus sans droit de séjour : l'éloignement ou l'enfermement. Cette logique ne tient pas compte de la diversité des profils concernés. Parmi ces détenus, certains ont des attaches fortes avec le territoire belge. Tous ne pourront par ailleurs pas être éloignés, notamment pour des raisons tenant au respect de leurs droits fondamentaux ou encore des motifs d'ordre diplomatiques. L'analyse met en évidence une tension entre les logiques politiques, qui privilégient l'éloignement, et les exigences juridiques, qui imposent l'individualisation des peines et l'accès à la réinsertion pour tous. Elle dénonce les effets pervers de cette approche, tant pour les individus concernés que pour la société, et appelle à une réforme garantissant un traitement équitable et conforme aux droits fondamentaux de tout détenu, indépendamment du statut de séjour. *In fine*, diverses recommandations sont formulées visant à limiter le flux d'entrée des étrangers sans droit de séjour dans nos prisons et à garantir l'accès de ceux-ci aux dispositifs permettant de préparer leur réinsertion dans une société libre, quelle qu'elle soit.

Mise en place d'un Mécanisme de prévention des mauvais traitements en détention

En avril 2024, le Parlement fédéral a adopté une loi créant un « Mécanisme de prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » chargé d'examiner la situation des personnes privées de leur liberté par le biais de visites régulières dans les lieux de détention relevant des autorités fédérales.

Myria salue la mise en place de ce mécanisme pour lequel il plaide depuis de nombreuses années et dont il fait partie en tant qu'organisme spécialisé pour les étrangers détenus (voir analyse plus loin dans ce cahier). Il appelle néanmoins les autorités à poursuivre ses démarches en vue de garantir que tous les lieux de privation de liberté (et donc ceux relevant des entités fédérées) fassent l'objet d'une telle surveillance préventive et que des moyens financiers suf-

⁴ Accord de gouvernement 2025-2029, pp. 179-180.

⁵ Myria, *Avis à la Chambre des Représentants, Commission de l'Intérieur, sur la proposition de loi du 9 juillet 2019 modifiant la loi du 15 décembre 1980 [...] afin de garantir l'exécution des mesures d'éloignement* (DOC 55 – 66/001), 27 avril 2021 ; Myria, *Avis à la ministre de l'Asile et de la Migration, Avant-projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne la visite domiciliaire*, 11 juillet 2025.

fisants soient mis à disposition du mécanisme afin de lui permettre d'exercer pleinement son mandat.

En guise de préparation à la mise en œuvre de son nouveau mandat, Myria a, entre mars 2024 et juillet 2025, effectué des visites (d'un ou de deux jours) dans chacun des 6 centres fermés du pays. Cela a permis d'avoir une vue actualisée et réaliste de la situation dans chacun des centres (infrastructure et vécu des détenus) et de renouer le contact avec les directions et le personnel. En octobre 2025, Myria a réalisé sa première visite préventive en tant qu'organisme spécialisé du Mécanisme de prévention au Centre de rapatriement 127bis.

Les changements à venir au niveau européen

Au niveau européen, l'année 2024 a été marquée par les négociations autour de la mise en œuvre du **Pacte européen sur l'asile et la migration**, qui comporte lui aussi de nombreux aspects liés au retour⁶, ainsi que par son adoption. Ce Pacte constitue une refonte complète du système d'asile et de migration de l'UE. Constitué de dix textes législatifs, principalement des règlements, l'une des grandes nouveautés de la réforme est le règlement filtrage. Cette procédure est applicable aux personnes retenues aux frontières ainsi qu'à certaines personnes arrêtées sur le territoire. Durant le filtrage, une personne doit être à disposition des autorités, ce qui implique un risque de détention. Le règlement sur les procédures d'asile, quant à lui, introduit une procédure obligatoire à la frontière dans des cas bien définis. Le règlement concernant la procédure de retour à la frontière porte sur le retour des personnes dont la demande, dans le cadre de cette procédure à la frontière, est rejetée. Les personnes soumises à ces procédures peuvent être placées en détention dans une série d'hypothèses définies de manière large. Le Pacte prévoit notamment la mise en place d'un mécanisme de surveillance indépendant chargé d'une part de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes soumises à ces nouvelles procédures et d'autre part, de traiter des éventuelles allégations de violation des droits. Myria a récemment rédigé une analyse sur les enjeux liés à la mise en œuvre de ce mécanisme dans le contexte belge.⁷ La mise en œuvre du Pacte par les États membres est prévue pour le mois de juin 2026.

En mars 2025, la Commission européenne a publié une **proposition de révision de la directive retour**⁸. Parmi les propositions mises sur la table : l'allongement du délai maximum de détention de 18 à 24 mois, l'abandon du système en cascade selon lequel la détention est une mesure de dernier recours et la détention d'enfants rendue possible. Le 8 décembre 2025, le Conseil de l'UE a approuvé une nouvelle version du règlement qui va encore un peu plus loin que la proposition initiale de la Commission, allongeant la période maximale de détention à 30 mois et permettant les arrestations à domicile ou autres « lieux pertinents » afin de faciliter le retour forcé des ressortissants de pays tiers sans droit de séjour⁹. Le recours à la détention est donc au cœur du système européen, qui se veut « solide et moderne, ferme mais équitable »¹⁰.

6 Pacte sur la migration et l'asile - Commission européenne.

7 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2025*, Cahier « Accès au territoire », pp. 14-16.

8 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil, 11 mars 2025.

9 Conseil de l'Union européenne, *Accord au sein du Conseil sur un règlement de l'UE relatif au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier*, Communiqué de presse, 9 décembre 2025.

10 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil, 11 mars 2025.



Les décisions de retour et les interdictions d'entrée

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

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

Les décisions de retour regroupent actuellement deux catégories :

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

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

Il est aussi important de noter que :

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

En 2024, **37.672 décisions de retour** ont été délivrées, enregistrant ainsi une augmentation de 3,6% par rapport à 2023 et de 31,3% par rapport à 2022.

Ces décisions ont été délivrées à 34.812 personnes dont 76% sont des hommes, 61% ont entre 18 et 34 ans et 37% sont âgés de 35 ans et plus. Parmi ces personnes, **25.982**

personnes ont reçu une décision de retour pour la première fois.

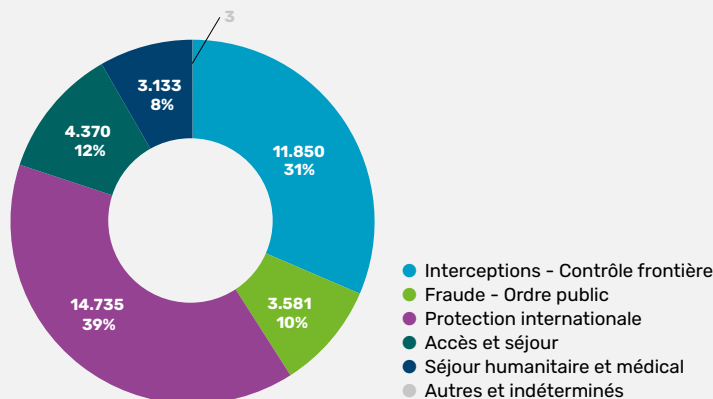
Parmi les 37.672 décisions de retour délivrées en 2024, on compte **37.549 OQT** (99,7%) et **123 ODR** (0,3%). Ces derniers affichent un taux de féminisation de 49,6%, et concernent majoritairement des jeunes de 13 ans ou moins (60,2%).

Décisions de retour

Depuis 2020, l'OE présente le nombre de décisions de retour suivant le département qui les a délivrées.

- En 2024, 14.735 décisions de retour ont été délivrées par le département « Protection internationale » (39%), 11.850 par le département « Interceptions-Contrôle frontière » (31%), 4.370 par le département « Accès et séjour » (12%), 3.581 par le département « Fraude-Ordre public » (10%) et 3.133 par le département « Séjour humanitaire et médical » (8%).
- Une personne peut avoir plusieurs procédures en cours (traitées par des départements différents), mais une seule décision de retour sera prise par l'un des départements.

Décisions de retour délivrées par département de l'OE



Source : OE

Rang de la décision de retour

Le rang de la décision de retour donne une information sur le numéro d'ordre de l'OQT (pour ceux délivrés après 2008). En 2024, 25.982 premiers OQT ont été délivrés, 6.289 deuxièmes OQT, etc. On constate clairement une diminution progressive du nombre d'OQT délivrés à mesure que leur rang augmente. Ainsi, 36 OQT ont été attribués pour la 20^e fois et plus.

Rang de l'OQT			
1	25.982	11	53
2	6.289	12	37
3	2.429	13	32
4	1.163	14	21
5	646	15	17
6	373	16	6
7	247	17	8
8	153	18	4
9	103	19	6
10	67	20+	36
Total		37.672	

Personnes ayant reçu une première décision de retour

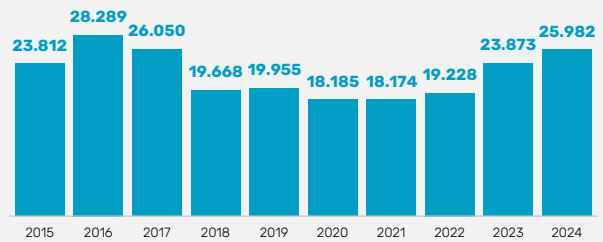
Après une diminution constante entre 2016 et 2021, le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une première décision de retour (OQT + ODR) a fortement augmenté entre 2021 et 2024, sans toutefois retrouver les niveaux observés en 2016 et 2017.

Évolution des nationalités des personnes ayant reçu une première décision de retour

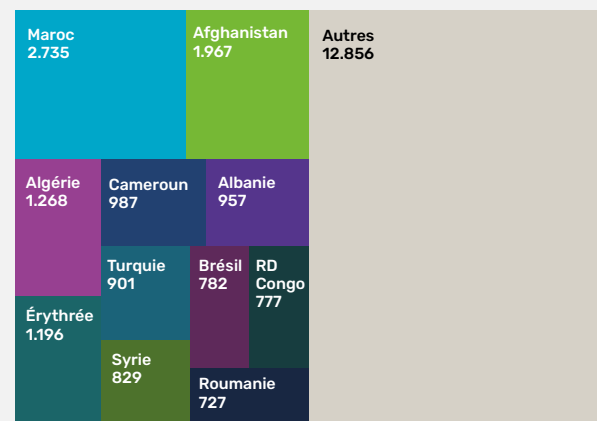
- De manière générale, sur les 25.982 premières décisions de retour délivrées en 2024, 90% (23.419) concernent des ressortissants de pays tiers et 10% (2.563) concernent des citoyens de l'UE. Une répartition quasiment identique à celle observée en 2023.
- Malgré le grand nombre de premières décisions de retour enregistrées chez les Marocains, les Afghans et les Algériens, ces décisions ont baissé respectivement de 3%, 8% et 12% par rapport à 2023.
- Sur la même période, des augmentations ont été enregistrées chez les Congolais, les Syriens, les Camerounais et les Brésiliens avec des pourcentages respectifs de 38%, 26%, 15% et 15%.
- Très forte augmentation pour les Érythréens : de 677 personnes ayant reçu une première décision de retour en 2023 à 1.196 en 2024 (+77%).

Pour la répartition par nationalité en 2024, les Marocains représentent 11% des personnes ayant reçu une première décision de retour. Les Afghans viennent en deuxième position avec 8%, suivis par les Algériens (5%) et les Érythréens (5%).

Personnes ayant reçu une première décision de retour



Nationalité des personnes ayant reçu une première décision de retour en 2024



Source : OE

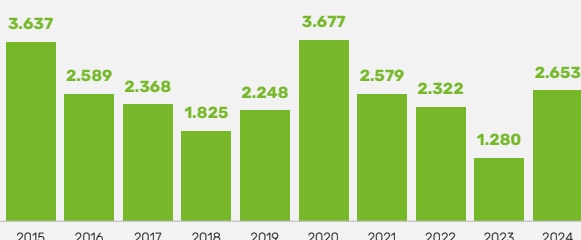
Interdictions d'entrée

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

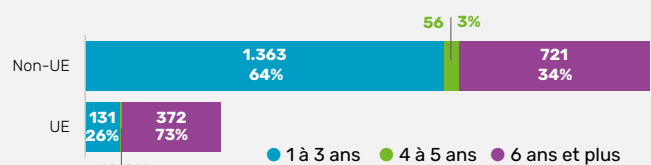
L'interdiction d'entrée peut être enregistrée:

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

IE enregistrées dans la BNG



Durée des IE enregistrées dans la BNG en 2024

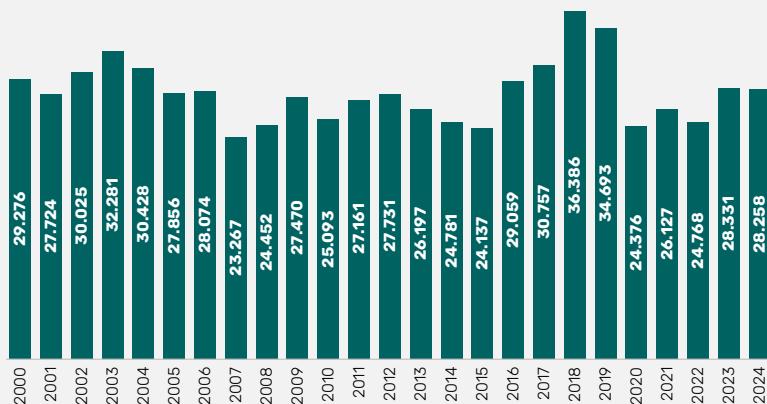


- Les données relatives aux interdictions d'entrée affichent une tendance à la baisse depuis 2020, atteignant 1.280 cas en 2023, avant de repartir à la hausse en 2024 pour s'établir à 2.653.
- 81% de celles-ci ont été délivrées à des ressortissants de pays tiers et 19% à des citoyens de l'UE, une situation comparable à 2023, où 15% des IE concernaient des citoyens de l'UE.
- La majorité des IE délivrées à des citoyens de l'UE (73%) l'ont été pour menace grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale (6 ans et plus). L'autre partie de ces interdictions (27%) l'a été pour motifs d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique (moins de 5 ans).
- Pour les ressortissants de pays tiers, la majorité des IE ont une durée allant de 1 à 3 ans (64%), 34% concernent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale (de 6 à 20 ans) et 3% ont été délivrées à la suite d'une fraude (de 4 à 5 ans).
- En parallèle, ce sont 1.848 IE qui ont été enregistrées dans le SIS en 2024 pour 977 en 2023 (+89%).
- Il est important de noter que les chiffres des IE signalées à la BNG/au SIS sont différents des chiffres des décisions d'IE délivrées.

Source : OE



Les arrestations administratives



Note: une même personne peut être arrêtée plusieurs fois la même année. Elle sera dès lors comptabilisée plusieurs fois dans les chiffres de l'année donnée.

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

Après avoir atteint un pic en 2018, le nombre d'arrestations administratives a fortement diminué jusqu'en 2022, avec toutefois une légère hausse en 2021. À partir de 2022, la tendance est repartie à la hausse. En 2024, on a ainsi recensé **28.258 arrestations administratives**, soit une augmentation de 14% par rapport à 2022.

Principales nationalités des arrestations administratives

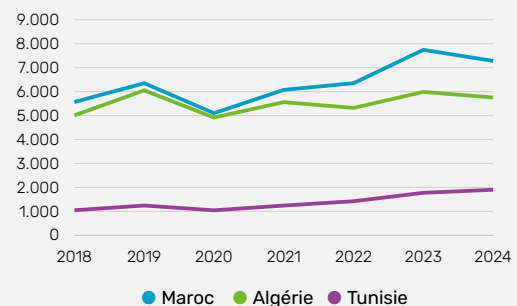
La hausse des arrestations administratives observée à partir de 2021 est portée principalement par trois nationalités venant du Maghreb. En effet :

- Les arrestations administratives de Marocains ont augmenté de 20% entre 2021 et 2024.
- Une hausse de 3% des arrestations administratives a été enregistrée chez les Algériens.
- Les arrestations administratives de Tunisiens ont manifesté la hausse la plus importante, avec une augmentation de 53% sur la même période.

Principales nationalités en 2024 et évolution 2021-2024

	2021	2024	Évolution 2021-2024
Maroc	6.073	7.280	20%
Algérie	5.560	5.754	3%
Tunisie	1.244	1.903	53%
Roumanie	934	1.199	28%
Brésil	560	738	32%
Albanie	713	715	0%
Libye	866	586	-32%
Érythrée	2.143	517	-76%
Indéterminé	371	475	28%
Géorgie	307	439	43%
Autres	7.356	8.652	18%
Total	26.127	28.258	8%

Une tendance à la hausse parmi le top 3 des nationalités arrêtées en 2024



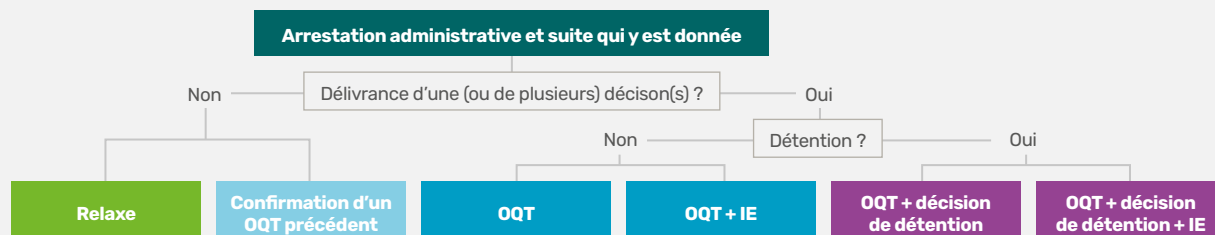
- Certaines nationalités figurant dans le top 10 des arrestations administratives en 2021 ne figurent plus dans ce classement en 2024. C'est le cas des Ukrainiens, pour lesquels on enregistre 451 arrestations administratives en 2021 pour 325 en 2024, soit une chute de 28%. Les Soudanais ont aussi quitté le classement avec une chute moins importante de 12%, passant de 389 en 2021 à 343 en 2024. Enfin, malgré l'augmentation de 7%, les Syriens ne figurent plus dans le top 10 (375 en 2021 pour 400 en 2024).



- Outre les arrestations administratives de Marocains, d'Algériens et de Tunisiens, on note également une augmentation pour les **Brésiliens et les Roumains** (hausse de 32% et 28% respectivement entre 2021 et 2024).
- Au cours de cette même période, on constate une **forte augmentation** d'arrestations administratives de **Géorgiens** (+43%).

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

Suites données aux arrestations administratives



À la suite de l'arrestation de l'étranger, la police envoie un rapport administratif à l'OE qui a 24h pour prendre une décision. L'OE peut décider de délivrer une ou plusieurs décisions ou de libérer la personne arrêtée sans prendre de mesure (**relaxe**). C'est le cas par exemple des personnes pour lesquelles une procédure est en cours d'examen ou celui des personnes se déclarant **mineures** (accompagnées ou non).

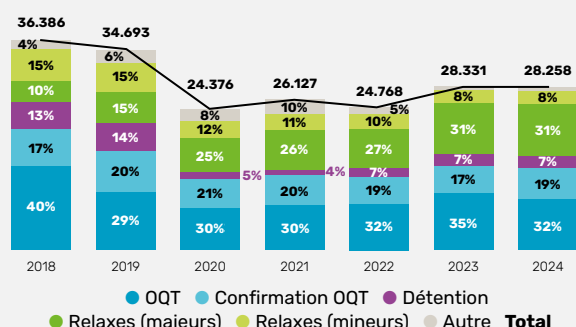
OQT (ordre de quitter le territoire) : la personne arrêtée ne fait pas encore (ou plus) l'objet d'un OQT, ou fait déjà

l'objet d'un OQT mais de nouveaux éléments justifient la délivrance d'un nouvel OQT. L'OQT peut s'accompagner, ou non, d'une interdiction d'entrée (IE).

Confirmation d'un OQT : la personne arrêtée fait l'objet d'au moins un OQT non exécuté dont le délai d'exécution est dépassé et depuis lequel aucun nouvel élément n'est constaté.

Détention : lorsque l'étranger arrêté est placé en détention, il reçoit un OQT (avec ou sans IE) accompagné d'une décision de maintien.

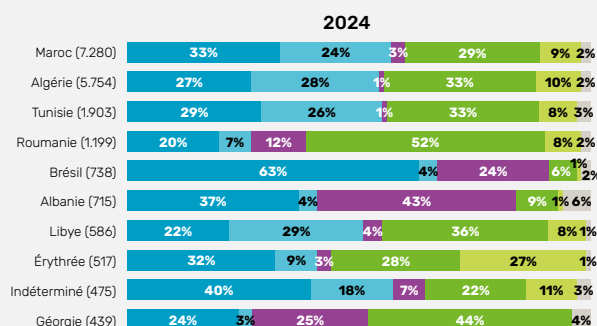
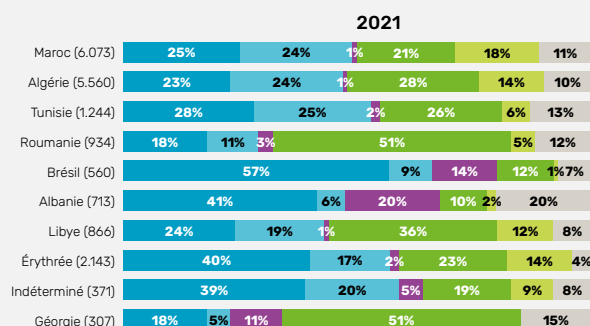
Diminution des détentions, augmentation des relaxes (de majeurs) entre 2018 et 2024



En 2024 :

- 32% des 28.258 arrestations administratives ont mené à la délivrance d'un OQT. Cette proportion reste relativement stable entre 2019 et 2024 : 19% des arrestations ont mené à la confirmation de l'OQT, 31% à la relaxe d'une personne majeure (proportion en augmentation depuis 2018) et 8% à la relaxe d'un mineur (proportion en diminution depuis 2018-2019).
- Enfin, 7% de ces arrestations ont été suivies d'une détention, proportion en forte diminution par rapport aux 14% observés en 2019, mais qui stagne depuis 2022.

Évolution des suites données aux arrestations administratives pour les principales nationalités arrêtées en 2024



● OQT ● Confirmation OQT ● Détention ● Relaxes (majeurs) ● Relaxes (mineurs) ● Autre

- Par rapport à 2021, année marquée par la pandémie, la proportion de détention a nettement progressé et ce, particulièrement pour certaines nationalités. Les hausses les plus marquées entre 2021 et 2024 concernent les Albanais (de 20% à 43%), les Géorgiens (de 11% à 25%), les Brésiliens (de 14% à 24%) et les Roumains (de 3% à 12%).
- La part des relaxes de personnes majeures a augmenté pour les Marocains, Algériens, Tunisiens et Érythréens.

En revanche, la part des relaxes pour les mineurs a diminué chez les deux premières nationalités, tandis qu'elle a progressé chez les deux dernières.

- La proportion de délivrance d'OQT a fortement reculé chez les Érythréens, tandis que la baisse observée chez les Albanais et les Libyens est plus modérée. Pour toutes les autres nationalités, cette proportion est en hausse.

Motifs des arrestations administratives

Depuis 2020, les motifs d'arrestations administratives sont publiés par l'OE. Six types de motifs sont mentionnés : l'ordre public, le travail au noir, les migrations de transit, les reprises bilatérales, le suivi OQT et les autres motifs. Les chiffres de ces différentes catégories ne peuvent être additionnés, car une même arrestation peut avoir plusieurs motifs. Ce sera par exemple le cas d'une personne

arrêtée à la fois dans le cadre de la migration de transit et de l'ordre public.

Pour rappel, ces données portent sur le nombre d'arrestations. Une même personne peut être arrêtée plusieurs fois au cours de la même année, elle sera donc comptabilisée plusieurs fois cette année-là.

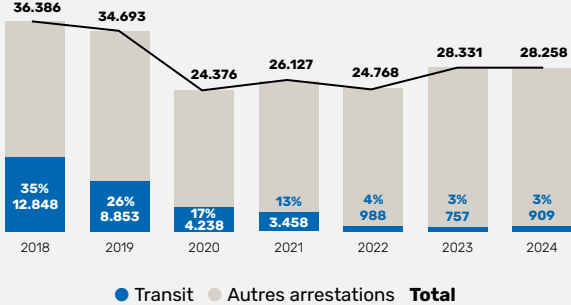
Arrestations de migrants en transit

- En 2024, la proportion d'arrestations administratives dans le cadre des migrations de transit est de 3% (soit 909 arrestations sur 28.258). Cette proportion stagne par rapport aux années précédentes, mais est beaucoup plus basse qu'en 2018 (35%).
- Certaines nationalités présentent une proportion d'arrestations liées à la migration de transit nettement plus élevée que d'autres. C'est notamment le cas des Érythréens (44% des arrestations liées au transit), des Vietnamiens (50%), des Éthiopiens (44%) et des Soudanais (41%). En revanche, pour les Marocains, Syriens, Turcs et Afghans, ce motif ne représente qu'une faible part des arrestations administratives.

	2021	2022	2023	2024	Évolution 2021-2024	% d'arrestations dans le cadre du transit par rapport au total des arrestations en 2024
Érythrée	1.595	413	218	225	▼ -86%	44%
Soudan	237	48	17	141	▼ -41%	41%
Iraq	96	41	55	112	↗ 17%	38%
Iran	58	23	43	65	↗ 12%	37%
Afghanistan	45	53	44	52	↗ 16%	12%
Éthiopie	36	44	36	52	↗ 44%	44%
Maroc	269	98	103	39	▼ -86%	1%
Vietnam	111	8	21	33	▼ -70%	50%
Syrie	51	24	33	27	▼ -47%	7%
Turquie	18	10	27	25	↗ 39%	8%

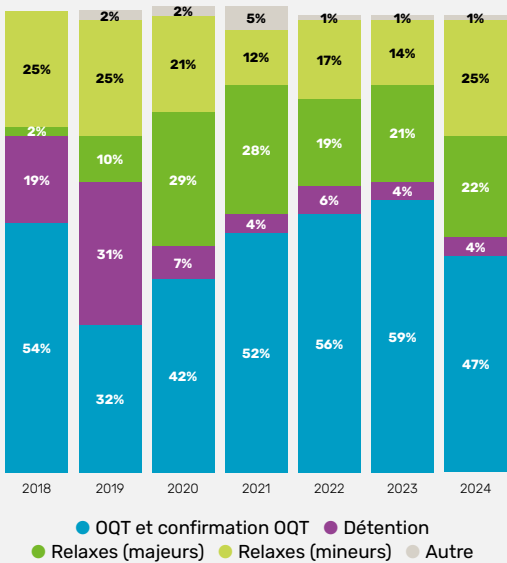
- Le nombre d'arrestations dans le cadre de la migration de transit a fortement diminué entre 2021 et 2024 pour la moitié des nationalités (voy. tableau). Elle augmente toutefois parmi les Irakiens, les Iraniens et les Afghans, avec une augmentation plus prononcée parmi les Éthiopiens et les Turcs.
- La part de détention à la suite d'arrestations dans le cadre de la migration de transit a fortement chuté, puisqu'elle est passée de 31% en 2019 à 4% en 2024.
- La part de délivrance d'OQT et de confirmation d'OQT est par contre en augmentation depuis 2019, avec une diminution importante entre 2023 et 2024 (59% contre 47%).
- Alors que la proportion de relaxes concernant les majeurs a fortement progressé entre 2019 et 2021 (de 10% à 28%), elle a ensuite chuté en 2022 avant de connaître une stabilisation relative jusqu'en 2024. En revanche, à partir de 2019, la part de relaxes accordées aux mineurs a connu des fluctuations, pour atteindre 25% en 2024.

Proportion d'arrestations liées à la migration de transit par rapport aux autres arrestations administratives



Forte diminution de la détention de migrants en transit depuis 2019

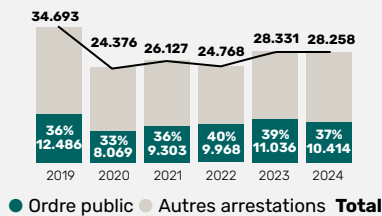
Suites des arrestations administratives liées à la migration de transit



Arrestations pour ordre public

- En 2024, plus d'un tiers des arrestations administratives sont motivées par des raisons d'ordre public, soit 10.414 sur un total de 28.258. Ce chiffre connaît une légère baisse par rapport à 2023, mais demeure élevé en comparaison avec les niveaux observés entre 2020 et 2022.
- Près d'un tiers des arrestations pour ordre public ont mené à la relaxe d'une personne majeure en 2024 et 9% à la relaxe d'un mineur, 30% à la délivrance d'un OQT et 17% à la confirmation d'un OQT. Enfin, 9% d'entre elles ont mené à une détention.
- En 2024, ce type d'arrestations concernait surtout des personnes de nationalités algérienne et marocaine tandis que les autres nationalités affichent des chiffres nettement inférieurs.

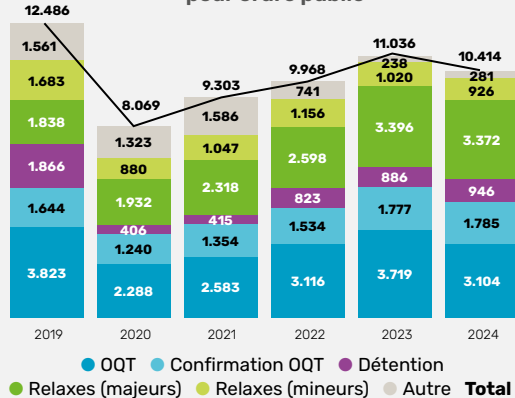
Proportion d'arrestations administratives pour ordre public



Principales nationalités en 2024

Maroc	2.829
Algérie	2.456
Tunisie	646
Roumanie	621
Albanie	345
Géorgie	271
Libye	238

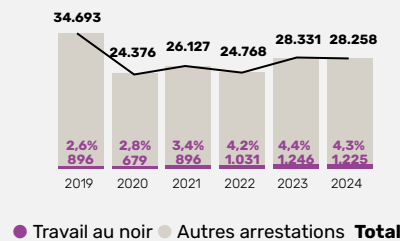
Suites données aux arrestations administratives pour ordre public



Arrestations pour travail au noir

- En 2024, 4,3% des arrestations administratives ont pour motif le travail au noir (soit 1.225 des 28.258 arrestations administratives). Cette proportion est stable depuis 2022.
- Parmi ces arrestations, plus de la moitié (57%) aboutit à la délivrance d'un OQT, 5% à la confirmation d'un OQT, 13% à une relaxe concernant une personne majeure et 24% à une détention.
- Les nationalités les plus concernées sont principalement les Marocains (21%) et les Brésiliens (17%).

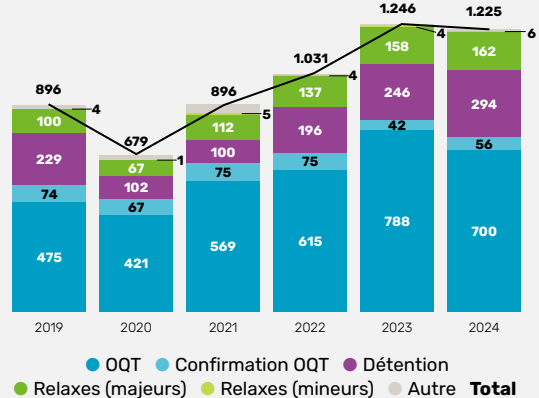
Proportion d'arrestations administratives pour travail au noir



Principales nationalités en 2024

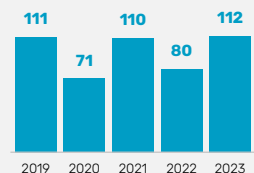
Maroc	254
Brésil	209
Albanie	67
Inde	53
Turquie	50
Pakistan	47
Ukraine	36

Suites données aux arrestations administratives pour travail au noir



Arrestations ayant pour motif une reprise bilatérale

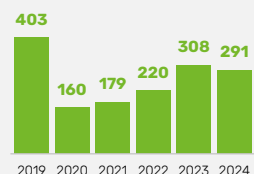
En 2023, 112 arrestations ont pour motif une reprise bilatérale (soit 0,4% du total). Celles-ci ont lieu lors du contrôle de l'étranger à son arrivée en Belgique, à la suite d'un éloignement par un autre État membre de l'UE. Dans 45% des cas, elles sont suivies d'une délivrance d'OQT et dans 38% des cas, d'une relaxe (majeurs).



Arrestations avec motif suivi OQT

En 2024, 291 arrestations concernaient des personnes arrêtées après un contrôle à leur domicile dans le cadre du suivi d'un OQT auquel elles n'ont pas donné suite (auparavant « procédure Sefor »).

Entre 2020 (160 arrestations) et 2023 (308 arrestations), on observe une augmentation soutenue, suivie d'une légère baisse en 2024 (291 arrestations). Ce motif représente 1% du total des arrestations administratives en 2024, dont 92% ont abouti à une détention.





La détention et ses alternatives

La détention administrative (liée à la situation de séjour de l'étranger) a lieu si l'étranger se trouve dans l'une des situations suivantes :

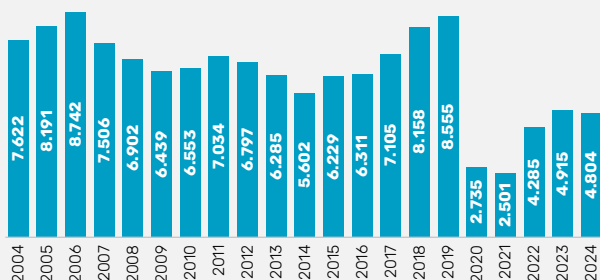
- L'étranger a été arrêté sur le territoire en séjour irrégulier ;
- Il a fait l'objet d'une décision de refus d'accès au territoire à la frontière (refoulement à la frontière) ;
- Il a, dans certains cas, introduit une demande de protection internationale ;
- Il est détenu en prison, ne dispose pas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

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

En ce qui concerne la détention en centre fermé, les données disponibles sont reprises d'une part, de manière très limitée, dans le rapport annuel de l'OE et, d'autre part, de manière plus détaillée, mais pas uniforme, dans chacun des rapports annuels (non publiés) des centres fermés. Depuis 2024, une avancée notable a été réalisée : les centres fermés ont commencé à partager des fichiers compilés dans un format uniforme regroupant des données essentielles sur l'ensemble des résidents, permettant ainsi une vision globale et plus cohérente de la situation.

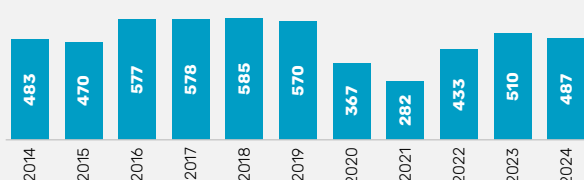
Centres fermés

Premières détentions en centres fermés



- Après une progression continue de 2014 à 2019, le nombre de **premières détentions en centres fermés** a chuté drastiquement en 2020, enregistrant une baisse de 68% par rapport à l'année précédente. Cette tendance à la baisse s'est poursuivie légèrement en 2021, avec une diminution de 9%, passant de 2.735 en 2020 à 2.501 cas en 2021. Après les années 2020 et 2021, fortement impactées par la pandémie, le nombre de premières détentions repart à la hausse en 2022 et 2023. Les valeurs restent toutefois nettement inférieures à celles d'avant la pandémie. Une légère inflexion est observée entre 2023 et 2024, avec une baisse modérée de 2%.

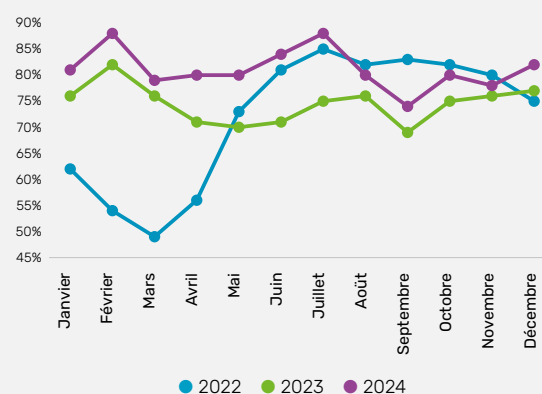
Capacité maximale moyenne des centres fermés



- L'impact de la pandémie de COVID-19 sur la **capacité des centres fermés** s'est manifesté de manière significative entre 2019 et 2021, période durant laquelle une baisse marquée a été observée. Toutefois, à partir de 2022, cette capacité maximale a progressivement augmenté, sans pour autant atteindre les valeurs observées avant la crise sanitaire.

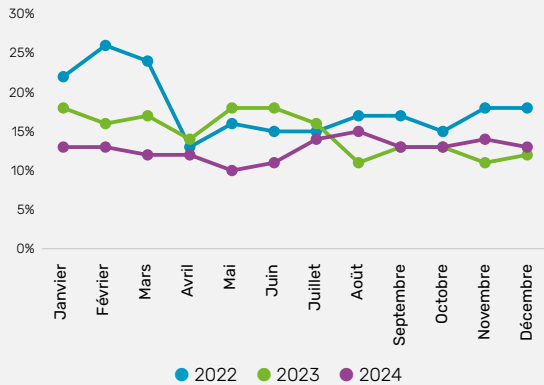
- À titre d'exemple, la capacité moyenne est passée de 282 places en 2021 à 487 en 2024, une hausse principalement attribuable à la levée des mesures de distanciation physique instaurées durant la pandémie. Il convient néanmoins de souligner qu'entre 2023 et 2024, une légère baisse de 23 places en moyenne a été enregistrée.

Évolution du taux d'occupation mensuel des centres fermés en 2022, 2023 et 2024



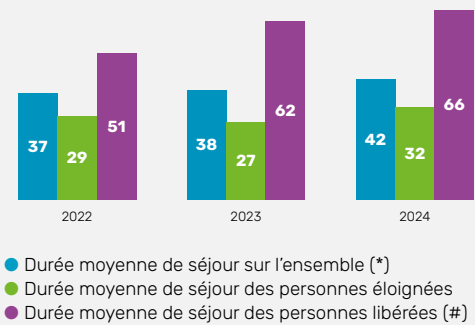
- L'analyse des **taux d'occupation** révèle que les années 2023 et 2024 présentent des courbes similaires, avec des fluctuations comparables, bien que le taux d'occupation en 2024 demeure systématiquement plus élevé que celui de l'année précédente. Selon le rapport d'activité de l'OE (2023, p. 90), l'année 2023 a été marquée par des pénuries de personnel dans plusieurs secteurs critiques, ce qui a limité l'exploitation complète des capacités disponibles dans certains centres.
- En ce qui concerne l'année 2022, les mesures de quarantaine encore en vigueur au début de l'année ont entraîné des taux d'occupation faibles durant les quatre premiers mois. Cette situation s'explique notamment par l'augmentation de la capacité maximale post-pandémie, sans que le nombre moyen de détenus ne suive une évolution proportionnelle.

Évolution mensuelle de la proportion des personnes venant de prison dans les centres fermés en 2022, 2023 et 2024



- La **proportion moyenne des personnes venant de prison dans les centres fermés**, calculée à partir du ratio entre le nombre moyen quotidien des anciens détenus de prison et le nombre moyen quotidien du total des détenus durant le mois concerné, a connu une baisse progressive, passant de 18,1% en 2022 à 14,6% en 2023, puis à 12,8% en 2024. La forte représentation des personnes venant de prison durant les premiers mois de 2022 s'explique notamment par les mesures de quarantaine encore en vigueur, lesquelles ont limité les nouvelles admissions et détentions. Ce contexte particulier a mécaniquement entraîné une surreprésentation des ex-détenus de prison dans les centres fermés.

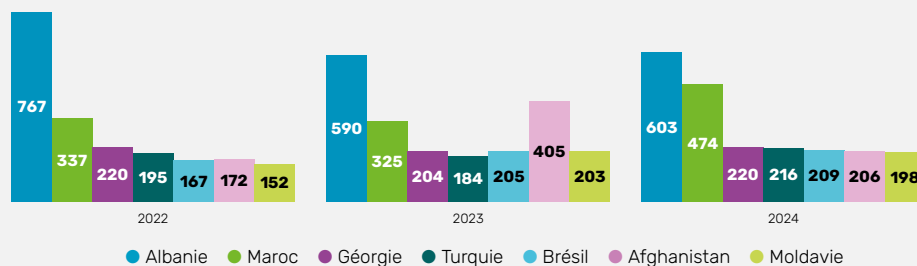
Évolution de la durée moyenne de la détention administrative selon le type de suite



- La **durée moyenne de séjour** des personnes détenues en centres fermés a globalement augmenté entre 2022 et 2024, passant de 37 à 42 jours. Cette tendance concerne également les personnes éloignées, bien qu'une légère baisse ait été enregistrée en 2023, ainsi que les personnes libérées. Il apparaît de manière nette que les personnes libérées séjournent plus longtemps que celles éloignées. Ce constat est appuyé par le ratio entre les deux catégories, qui s'élève à 1,9 en 2022 et atteint 2,1 en 2023, avant de redescendre légèrement à 2,1 en 2024. Autrement dit, sur la période 2022-2024, les personnes libérées séjournent en moyenne deux fois plus longtemps en centres fermés que celles qui font l'objet d'un éloignement.

Profil des personnes détenues en centres fermés

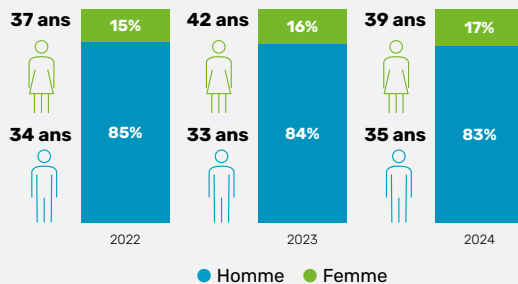
Évolution du nombre de personnes détenues selon la nationalité



- Sur la période 2022-2024, les Albanais et les Marocains sont respectivement la première et la deuxième nationalité des détenus avec deux tendances différentes. Les deux nationalités ont connu une baisse entre 2022 et 2023, mais les Albanais enregistrent une légère hausse de 2% en 2024, sans toutefois retrouver le niveau atteint en 2022. Les Marocains, quant à eux, affichent une augmentation de 46% par rapport à 2022. Cette hausse s'inscrit dans le cadre des accords conclus entre la Belgique et le Maroc, qui visent à intensifier leur coopération dans divers domaines, en particulier celui de la migration.
- Pour les Afghans, entre 2022 et 2024, l'année 2023 a connu un pic de 405 détenus (8% du total de détenus).

- Ceci peut s'expliquer par la hausse des détentions Dublin des Afghans dans les centres fermés durant la même année. Les autres nationalités ont connu une stagnation relative sur la même période. En effet, leurs parts par rapport au total n'ont connu pratiquement aucun changement.
- Il est pertinent de rappeler que les ressortissants algériens et roumains figuraient parmi les nationalités les plus représentées en centres fermés en 2020 et 2021, occupant respectivement les 4^e et 5^e places, puis les 3^e et 4^e places. Cette tendance s'est toutefois atténuée au cours des années suivantes : en 2023 et 2024, les Algériens sont restés au 4^e rang, puis ils ont reculé au 9^e rang, tandis que les Roumains se sont classés 11^{es} en 2023 et 10^{es} en 2024.

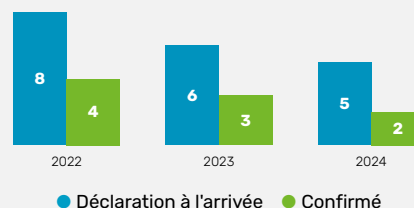
Répartition et âge moyen des personnes détenues en centres fermés par sexe



- En 2024, les hommes représentaient 83% des personnes détenues inscrites en centres fermés, contre 17% pour les femmes. L'âge moyen des hommes s'établissait à 35 ans, tandis que celui des femmes atteignait 39 ans. Comparativement à 2022, on constate une légère hausse de la proportion féminine parmi les personnes détenues, accompagnée d'un léger vieillissement, tant chez les hommes que chez les femmes.

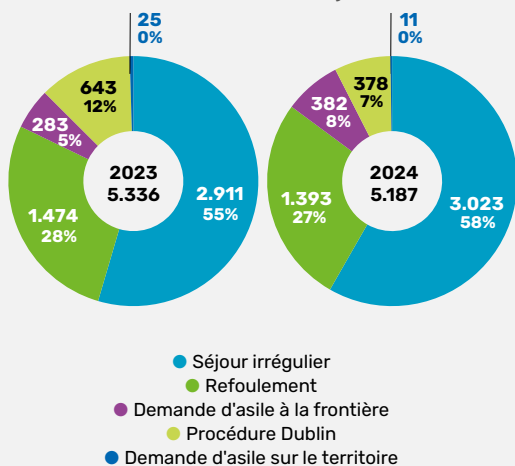
- Il convient de préciser que les femmes ne peuvent être détenues qu'au centre fermé de Bruges, de Holsbeek (petite structure) et Caricole, ce qui contribue à expliquer l'écart de ratio entre hommes et femmes, les capacités d'accueil étant nettement plus élevées pour les hommes.

Évolution du nombre de personnes se déclarant MENA en centres fermés



- Le nombre de personnes se déclarant MENA a connu une baisse continue entre 2022 et 2024. Le taux de confirmation de ces déclarations a baissé également, passant de 50% à 40% sur la même période.

Profil des personnes détenues en centres fermés par type d'écrou (nouvelles inscriptions en centres fermés)



En 2024, 58% des personnes détenues en centres fermés l'étaient en raison d'un séjour irrégulier, un peu moins d'1/3 à la suite d'un refolement, 8% à la suite d'une demande d'asile à la frontière et 7% à la suite d'une procédure Dublin. Enfin, 11 personnes ont été détenues alors qu'elles ont effectué une demande d'asile sur le territoire.

Entre 2023 et 2024, on note :

- une légère augmentation (4%) du nombre de personnes détenues à la suite d'un séjour irrégulier ;
- une forte diminution (-41%) des personnes détenues à la suite d'une procédure Dublin ;
- une augmentation des demandeurs d'asile à la frontière (+35%);
- Et une très légère diminution (-6%) du nombre de personnes détenues après une décision de refolement.

En 2022, le schéma est pratiquement le même que celui de 2024, à la seule différence que les demandeurs d'asile sur le territoire sont plus importants et représentent environ 6%.

Plaintes

Plaintes auprès de la Commission des plaintes

En 2024, **16** plaintes ont été introduites auprès de la Commission des plaintes (13 en 2022 et 18 en 2023):

- 2 concernaient des personnes détenues à Vottem, 9 à Merksplas et 5 au Centre 127bis.
- Les plaintes portaient principalement sur le traitement médical de l'intéressé (5), sur le personnel du centre (2) et sur le manque de services de garde d'enfants (2).
- Parmi les plaintes enregistrées, trois concernaient des ressortissants algériens, trois des Marocains, trois des Albanais et deux des Turcs.

- Les autres nationalités n'ont été mentionnées qu'une seule fois chacune : il s'agit de la Tunisie, du Burundi, du Brésil, de l'Iraq et de la Guinée.
- 8 de ces 16 plaintes ont été jugées recevables et 8 irrecevables. Parmi les plaintes recevables, 4 ont été rejetées car il n'y avait plus d'intérêt légitime à agir, 3 ont été jugées non fondées par la Commission, 1 a été refusée en raison d'un rapatriement.

Plaintes auprès du directeur d'un centre fermé

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

En 2024, **618 plaintes et lettres** ont été enregistrées par les directeurs des centres fermés, dont :

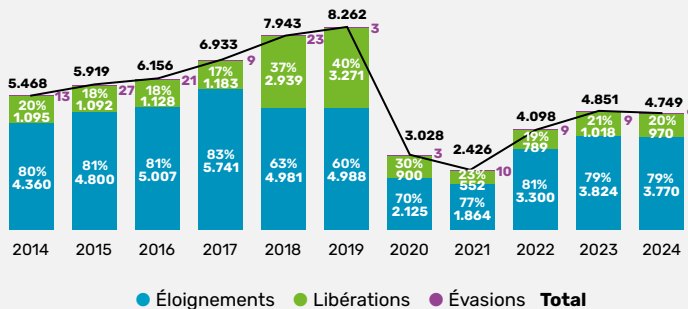
- 121 au centre de Vottem (71 en 2023 et 88 en 2022) ;
- 377 au centre 127bis (384 en 2023 et 289 en 2022) ;
- 19 au centre de Holsbeek (27 en 2023 et 17 en 2022) ;
- 91 au centre de Merkplas (141 en 2023 et 109 en 2022) ;
- 1 au centre de Bruges (6 en 2023 et 3 en 2022) ;
- 9 au centre Caricole (9 en 2023).

Ces plaintes et lettres concernaient principalement le régime du centre, des demandes changement de dortoir/chambre et les problèmes avec les autres détenus. Myria ne dispose pas d'informations sur le suivi donné à ces plaintes.

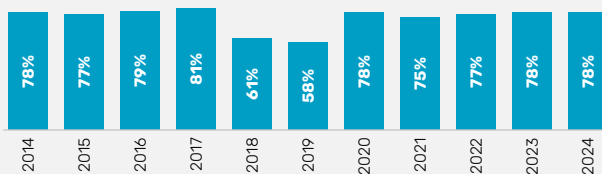
Source: Commission des plaintes OE

Sorties des centres fermés

Répartition par type de départ depuis les centres fermés



Pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions en centres fermés



Le pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions en centres fermés se calcule en divisant le nombre total d'éloignements effectifs depuis les centres fermés pour une année donnée sur le nombre de premières détentions de la même année.

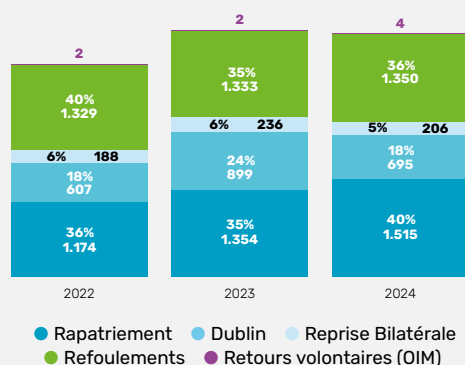
Les années 2018 et 2019, marquées par une forte présence de migrants en transit dans les centres fermés, ont enregistré des taux d'éloignement relativement faibles : 63% en 2018 et 60% en 2019, contre des niveaux nettement plus élevés observés entre 2014 et 2017 (entre 80% et 83%). Il convient également de souligner la nette diminution du nombre total de départs depuis les centres en 2020 et 2021, conséquence directe de la pandémie de Covid-19. Toutefois, cette baisse globale masque une évolution inverse du taux d'éloignements, qui a progressé à 70% en 2020, puis à 77% en 2021. Cette tendance ascendante s'est poursuivie, atteignant 79% en 2024.

Le pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions a connu une nette progression, passant de 58% en 2019 à 78% en 2020. Une légère baisse est observée en 2021, avec un taux ramené à 75%. À partir de 2022, cette proportion se stabilise et retrouve des niveaux comparables à ceux enregistrés avant 2018.

Il est important de préciser que les statistiques relatives aux départs depuis les centres fermés n'incluent pas les transferts entre centres fermés et les transferts vers d'autres structures telles que les établissements pénitentiaires, les maisons de retour ou encore certaines institutions spécialisées (psychiatrie, Payoke, Pag-Asa Sūrya, etc.).

Source : OE

Répartition des éloignements à partir des centres fermés par type d'éloignement



L'analyse de la répartition des éloignements depuis les centres fermés entre 2022 et 2024 révèle plusieurs évolutions notables :

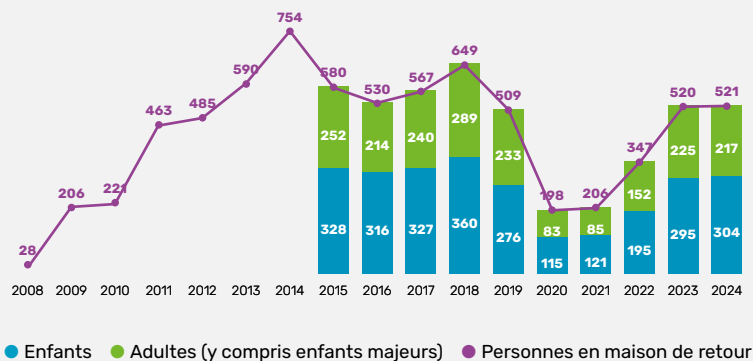
- La part des rapatriements a connu une progression, passant de 36% en 2022 à 40% en 2024.
- Concernant les transferts Dublin, une hausse significative est observée en 2023, atteignant 24%, probablement en lien avec l'augmentation du nombre de ressortissants afghans concernés par ce type de procédure.
- En revanche, la proportion de refoulements a enregistré une baisse sur la même période, passant de 40% en 2022 à 36% en 2024. Quant aux retours volontaires organisés par l'OIM, ils restent marginaux, avec seulement deux cas recensés en 2022 et 2023 et quatre en 2024.

Source : OE

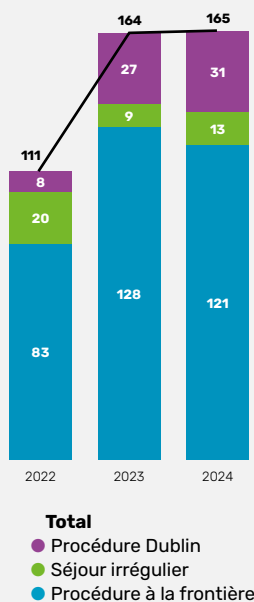
Maisons de retour

Les maisons de retour constituent une forme alternative de détention, moins coercitive, pour les familles avec enfant(s) mineur(s) en séjour irrégulier qui font l'objet d'une décision d'éloignement ou de refoulement à la frontière. Ces familles reçoivent un titre de détention.

Nombre de personnes en maisons de retour



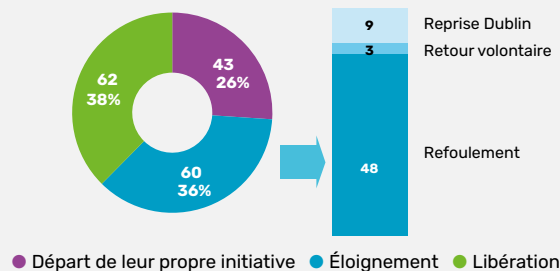
Familles entrées en maisons de retour par type de procédure



En 2024 :

- 165 familles ont été détenues en maison de retour (164 en 2023 et 111 en 2022), ce qui correspond à 521 personnes, dont 304 enfants et 217 adultes.
- La majorité de celles-ci (121) s'y trouvaient à la suite d'une procédure à la frontière (refoulement ou demande d'asile à la frontière), 13 à la suite d'un séjour irrégulier et 31 dans le cadre d'une procédure Dublin.
- En 2024, selon l'OE, le nombre de familles « Dublin » a augmenté en raison du flux en provenance du centre de Zaventem.
- 165 familles ont quitté une maison de retour (156 en 2023 et 103 en 2022), parmi lesquelles :
 - 43 ont quitté les maisons de retour de leur propre initiative avant qu'un retour puisse être organisé (43 en 2023 et 34 en 2022).
 - 62 ont été libérées (48 en 2023 et 35 en 2022).
 - 60 ont été éloignées (65 en 2023 et 34 en 2022).

Familles ayant quitté une maison de retour en 2024



Suivi ICAM

Depuis le 1^{er} juin 2021, le service « Alternatives à la détention » (ATD) accompagne les personnes en séjour irrégulier en leur proposant des solutions alternatives à la détention. Les coaches ICAM les soutiennent dans la recherche de perspectives durables, en tenant compte de leur situation juridique et administrative. Après la délivrance d'un ordre de quitter le territoire, la personne concernée est invitée par un coach ICAM au bureau ICAM le plus proche de son lieu de résidence.

En 2024, un total de 7.205 invitations a été envoyé, dont 2.990 invitations adressées à des personnes interceptées par la police sur le territoire belge.

Au cours de la même année, 2.403 personnes distinctes ont pris part à un entretien d'*intake*, tandis que 5.388 individus ont été conviés à un ou plusieurs entretiens de suivi, ou ont reçu une invitation à la suite d'une visite à domicile. Sur les 2.403 personnes présentes à l'*intake*, 539 étaient des Marocains, 313 des Albanais et 232 des Camerounais.

En 2024, selon l'OE, le service ICAM a permis à 607 personnes de trouver une perspective d'avenir durable. Parmi elles, 326 ont regagné leur pays d'origine ou un pays où elles bénéficient d'un droit de séjour légal, tandis que 281 ont obtenu un droit de séjour en Belgique. En revanche, le coaching a été clôturé pour 4.792 personnes en raison d'un manque de coopération, et pour 513 autres car elles ne résidaient plus à l'adresse connue.

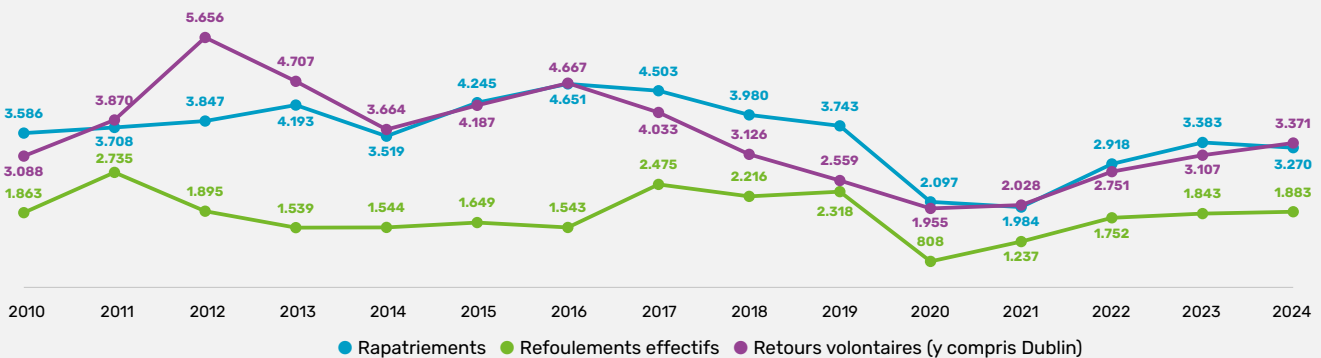
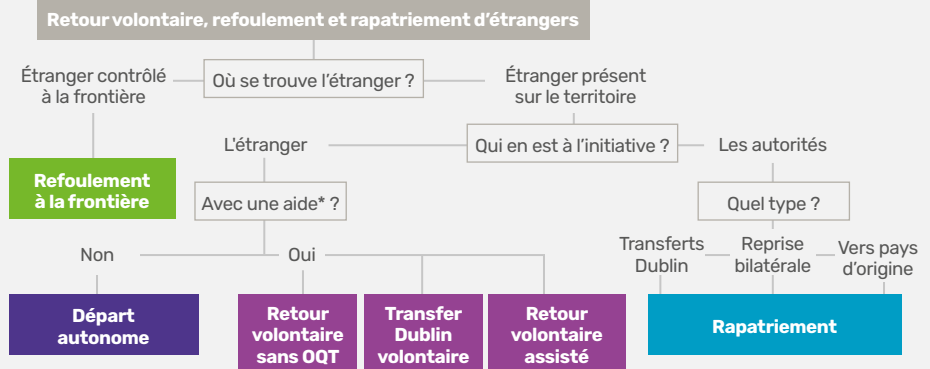
✈ Les retours et les éloignements

Il existe différents types de retour :

On parle

- de **refoulements**, quand une personne se voit refuser l'entrée à la frontière ;
- de **retours volontaires** ou
- de **rapatriements**.

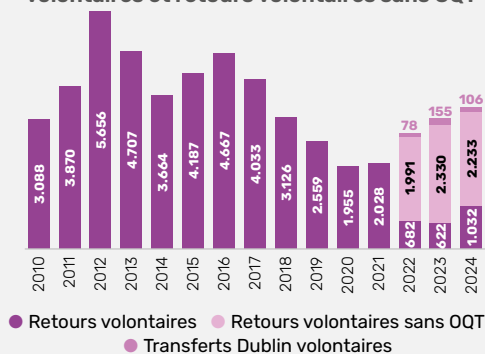
À la différence des retours volontaires, les refoulements et les rapatriements sont des **éloignements**.



Retours volontaires assistés

- Les **retours volontaires assistés** concernent des étrangers qui décident de quitter le territoire après une décision de retour et souhaitent bénéficier d'une assistance. L'assistance au retour prévoit une aide dans les démarches pour obtenir les documents nécessaires au voyage et le remboursement des frais ainsi que le paiement du billet d'avion. Il peut également contenir une aide à la réintégration dans le pays de retour.
- À partir de 2022, l'OE a adopté une nouvelle méthodologie pour se conformer avec la définition du retour de la Directive Retour (2008/115/CE) et la réglementation statistique européenne (CE) 862/2007. Par conséquent, une nouvelle catégorie a été introduite, dite « Départ sans OQT ». L'appellation « retour volontaire sans OQT » sera utilisée ici pour désigner cette catégorie, qui comprend :
 - les personnes qui ne sont pas connues de l'OE et qui n'ont pas reçu d'OQT ;
 - les personnes connues de l'OE mais dont le dossier ne contient aucune information indiquant que la personne a reçu un ordre de quitter le territoire ;
 - les personnes en séjour légal ;
 - les personnes ayant fait l'objet d'une décision de retour après leur retour.

Retours volontaires, transferts Dublin volontaires et retours volontaires sans OQT



- Étant donné que les retours volontaires ne concernent désormais que les personnes ayant fait l'objet d'une décision de retour, et afin de permettre une comparaison pertinente avec les chiffres antérieurs à 2022, l'analyse prend en compte la somme des retours volontaires, des retours volontaires sans OQT ainsi que des transferts Dublin volontaires. Après une chute notable durant la pandémie de Covid-19, le total de ces retours a connu une augmentation continue jusqu'à atteindre 3.371 retours en 2024, soit une augmentation de 66% par rapport à 2021 et de 8% par rapport à 2023.
- La ventilation de ces retours par type révèle que la majorité correspond à des retours volontaires sans OQT. Leur part s'élevait à 72% en 2022, à 75% en 2023 et à 66% en 2024.

* Pour précision, le terme « aide » désigne l'accompagnement d'un étranger quittant le territoire de sa propre initiative, avec le soutien de l'OE, de Fedasil ou de l'IOM.

Principales nationalités des retours volontaires avec OQT (Fedasil-OE) 2022-2024

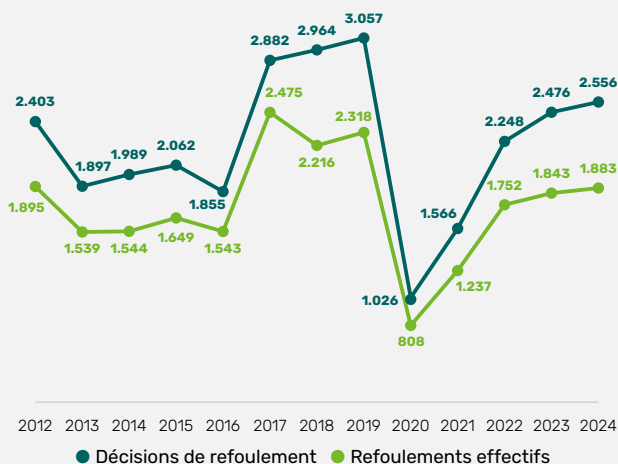
Nationalité	2022	2023	2024
Moldavie	131	102	273
Brésil	54	50	86
Géorgie	36	56	83
Turquie	7	12	66
Russie	3	24	59
Colombie	23	19	44
El Salvador	89	47	35
Iraq	17	19	32
Albanie	33	31	25
Bélarus	35	27	20
Autres	254	235	309
Total	682	622	1.032

- En 2024, les ressortissants moldaves, brésiliens et géorgiens figurent parmi les principales nationalités ayant opté pour un retour volontaire dans leur pays d'origine, par le biais de Fedasil et de l'OE, à la suite d'un OQT.
- Par rapport à 2022, la plupart des nationalités ont connu une augmentation d'effectifs significative en 2024. Les augmentations les plus importantes ont été enregistrées chez les Turcs et les Russes qui ont vu leurs effectifs multipliés par 9,4 et 19,7 respectivement entre 2022 et 2024.
- En revanche, les Salvadoriens et les Biélorusses ont affiché une tendance inverse avec une diminution importante respectivement de 61% et de 43% par rapport à 2022.

Transferts Dublin volontaires

De manière générale, les transferts Dublin volontaires ont concerné 106 personnes en 2024, 155 en 2023 et 78 en 2022. En 2024, les cinq principales nationalités concernées par les transferts Dublin volontaires sont les Moldaves (10%), les Angolais (9%), les Congolais (8%), les Palestiniens (7%) et les Turcs (7%). Sur la période 2022-2024, l'évolution la plus marquante concerne les ressortissants afghans, qui occupaient la première position en 2022 avec 12 retours, mais dont le nombre a chuté à 6 en 2024. À noter également, le cas des ressortissants turcs : absents de ce dispositif en 2022, ils ont atteint le sommet du classement en 2023 avec 23 retours volontaires, avant de redescendre à 7 en 2024.

Refolements



- À la suite d'une chute spectaculaire du nombre de refolements effectifs en 2020 – divisés par trois en raison de la fermeture des frontières et du ralentissement de la mobilité internationale – une reprise s'est amorcée dès 2021. Cette tendance à la hausse s'est poursuivie jusqu'en 2024, où 1.883 refolements ont été enregistrés. Ce chiffre demeure néanmoins inférieur aux niveaux observés avant la pandémie.
- En 2024, 2.556 décisions de refolement ont été prises, dont 1.883 ont effectivement été exécutées, soit un taux de mise en œuvre de 74 refolements pour 100 décisions.

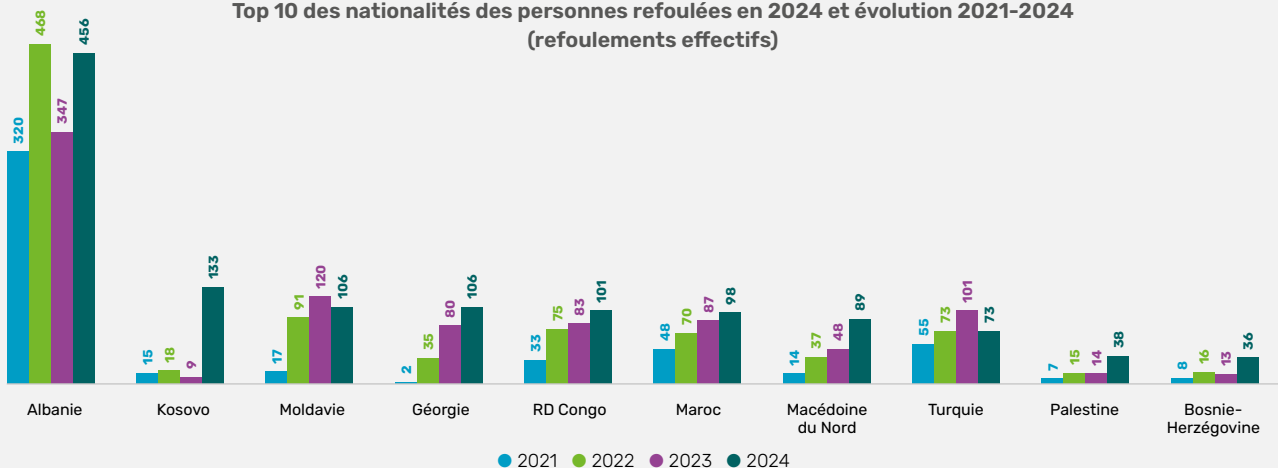
- Une **décision de refolement** est une décision de refus d'accès au territoire belge délivrée à un étranger à une frontière extérieure parce qu'il ne remplit pas les conditions d'accès au territoire. Une décision de refolement peut avoir lieu même lorsque l'étranger dispose des documents de voyage nécessaires (par exemple, s'il ne justifie pas de manière satisfaisante le motif de son voyage ou s'il ne peut justifier des ressources suffisantes pour son séjour).
- Un **refolement effectif** concerne une personne effectivement refoulée, c'est-à-dire renvoyée vers le pays de départ de l'avion qui l'a amenée. Certains étrangers ayant reçu une décision de refolement ne feront pas l'objet d'un refolement effectif car ils se voient autoriser l'accès au territoire (la décision de refolement est alors retirée). C'est le cas par exemple des demandeurs de protection internationale à la frontière auxquels une protection internationale est accordée.

- Il s'agit du ratio le plus faible observé sur la période 2012-2024. Sur l'ensemble de cette période, le taux moyen s'établit à 79%, avec un pic enregistré en 2017, année durant laquelle 86 refolements ont été réalisés pour 100 décisions.

Albanais, Kosovars, Moldaves et Géorgiens : les nationalités les plus refoulées en 2024

- En 2024, les ressortissants **albanais** demeurent de loin la nationalité la plus représentée parmi les personnes refoulées, avec 24% du total des refoulements effectifs, un taux relativement stable par rapport aux années précédentes.
- Bien que marginaux avant 2024, les refoulements effectifs concernant les ressortissants **kosovars** ont connu une hausse spectaculaire, leur nombre ayant été multiplié par près de neuf entre 2021 et 2024. Cette progression les place au deuxième rang des nationalités refoulées en 2024, avec une part de 7% du total des refoulements effectifs.
- Les **Moldaves** et les **Géorgiens** occupent conjointement la troisième place parmi les nationalités refoulées, chacun représentant 6% des refoulements effectifs. Bien que les deux nationalités enregistrent une hausse significative par rapport à 2021, les Géorgiens ne dépassent pas les Moldaves en nombre total de refoulements.

Top 10 des nationalités des personnes refoulées en 2024 et évolution 2021-2024 (refoulements effectifs)



Points d'attention

- Les ressortissants **américains** et **britanniques** occupaient respectivement la 2^e et 3^e place dans le classement des refoulements effectifs par nationalité en 2021, avec des parts respectives de 8% et 7%. En 2024 cependant, leurs effectifs ont connu une baisse importante pour ne représenter que 1% chacun.
- Les **Colombiens**, occupant le 3^e rang en 2023 avec une part de 6% de l'ensemble des refoulements effectifs, sont passés de 113 refoulements en 2023 à 18 refoulements en 2024 (-84%).
- Le classement des décisions de refoulement par nationalité ne concorde pas nécessairement avec le classement de refoulements effectifs par nationalité. Le tableau suivant démontre ce constat :

Décisions de refoulements en 2024

Rang	Nationalité
1	Albanie
2	Palestine
3	Turquie
4	Kosovo
5	RD Congo
6	Maroc
7	Moldavie
8	Géorgie
9	Macédoine du Nord
10	Syrie

Refoulements effectifs en 2024

Rang	Nationalité
1	Albanie
2	Kosovo
3	Moldavie/Géorgie
4	RD Congo
5	Maroc
6	Macédoine du Nord
7	Turquie
8	Palestine
9	Bosnie-Herzégovine
10	Cameroun

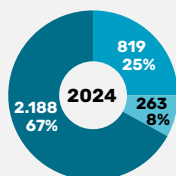
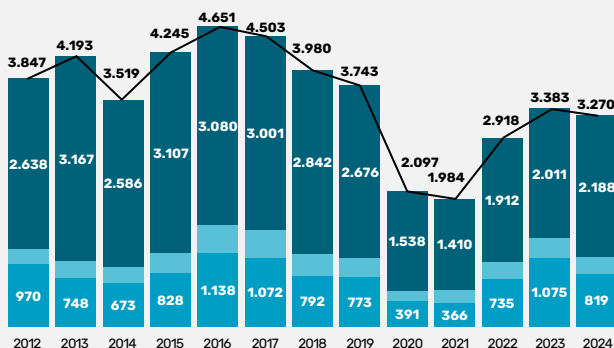
Rapatriements

Les rapatriements sont des éloignements vers :

- le **pays d'origine** ;
- un autre État membre de l'UE responsable du traitement de la demande de protection internationale (**transfert Dublin**) ;

- un autre pays de l'UE qui accepte de reprendre la personne, par exemple sur la base du fait qu'elle y a (ou y a eu) un droit de séjour, mais qui n'est pas son pays d'origine (**reprise bilatérale**).

En 2024, 3.270 rapatriements ont été effectués depuis la Belgique, dont 2.188 vers le pays d'origine (67%), 819 transferts Dublin (25%) et 263 reprises bilatérales (8%). Après une chute marquée entre 2019 et 2021 en raison de la pandémie de Covid-19, les rapatriements ont enregistré une hausse significative de 65% entre 2021 et 2024. Toutefois, une légère baisse de 3% a été observée entre 2023 et 2024.



Nombre total de rapatriements

- Pays d'origine
- Reprise bilatérale
- Transfert Dublin

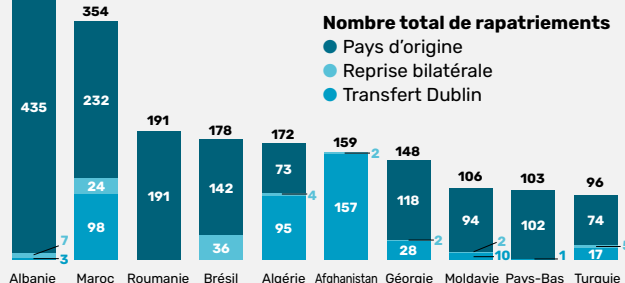
Un peu moins d'un tiers des transferts Dublin se font vers l'Allemagne.



- L'Allemagne (239 transferts Dublin, 29%), les Pays-Bas (144; 18%) et la France (142; 17%), sont les trois principaux pays de destination des transferts Dublin en 2024. Suivent ensuite la Croatie (92; 11%) et l'Autriche (48; 6%).
- Les principales nationalités rapatriées via des transferts Dublin en 2024 sont les **Afghans** (157 transferts Dublin, soit 19%) et les **Marocains** (98; 12%) devant les Algériens (95; 12%), les Érythréens (47; 6%) et les Syriens (38; 5%).
- On note des évolutions très marquées entre 2021 et 2024. Les transferts Dublin de Russes et de Syriens ont augmenté, passant respectivement de 1 et 3 en 2021 à 21 et 38 en 2024. De même, les transferts d'Afghans ont connu une augmentation importante (8 en 2021 et 157 en 2024).

En 2024, les Albanais représentent 14% des rapatriements, constituant ainsi la nationalité la plus concernée. Ils sont suivis par les Marocains (11%) et les Roumains (6%), ces derniers ayant été majoritairement rapatriés vers leur pays d'origine. Les Afghans, qui comptent pour 5% des rapatriements, sont principalement concernés par des transferts Dublin.

Principales nationalités rapatriées en 2024 par type de rapatriement



Forte diminution des rapatriements des Ukrainiens et recul des Français dans le classement entre 2021 et 2024

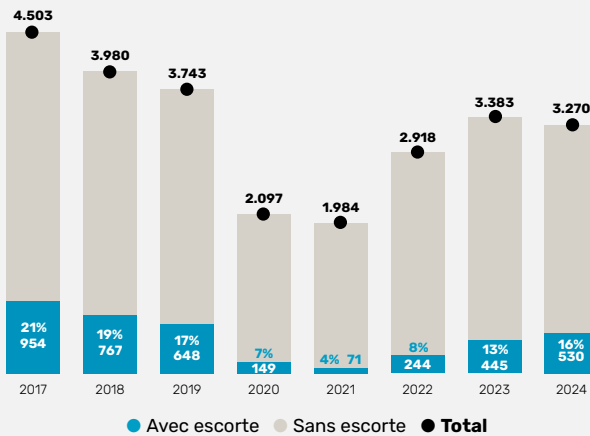
Bien qu'en hausse entre 2021 (74) et 2024 (91), les rapatriements des Français (classés 6^{es} en 2021) ne figurent plus parmi les dix nationalités les plus concernées en 2024. À l'inverse, les rapatriements d'Ukrainiens ont fortement diminué, passant de 72 en 2021 à seulement 6 en 2024, une diminution attribuable principalement à l'octroi de la protection temporaire pour cette nationalité.

Le Portugal, l'Espagne et l'Italie, principales destinations des reprises bilatérales



- Sur les 263 reprises bilatérales de 2024, 59 ont eu pour destination le Portugal (22%), 51 l'Espagne (19%), 45 l'Italie (17%), 28 la France (11%) et 22 l'Allemagne (8%).
- Les principales nationalités sont les **Brésiliens** (14%; 36 reprises), les **Marocains** (9%; 24) et les **Pakistanaï** (6%; 16).
- Par rapport à 2021, les reprises bilatérales des Indiens ont diminué de moitié. Celles de Nigériens sont, par contre, passées de 3 en 2021 à 11 en 2024.

Reprise des rapatriements avec escorte policière

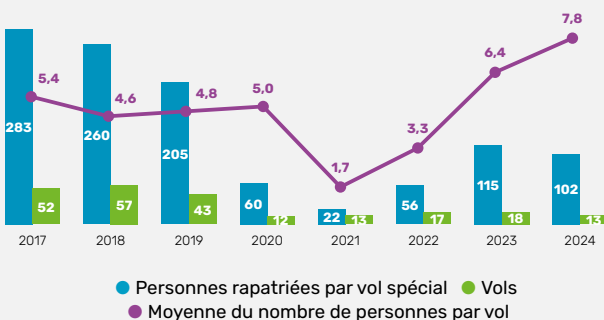


- Après une forte baisse en 2021 et 2022, principalement due aux contraintes sanitaires liées à la pandémie de Covid-19 (tests PCR, quarantaines, etc.) ayant compliqué l'organisation des éloignements avec escorte, une reprise progressive s'est amorcée dès 2022. Cette tendance à la hausse s'est poursuivie jusqu'à atteindre en 2024 un taux de **16%**, soit 530 rapatriements réalisés avec escorte policière sur un total de 3.270. Ce niveau se rapproche des chiffres enregistrés avant la crise sanitaire.
- Les rapatriements n'aboutissent pas toujours, en raison de la résistance des intéressés. En 2024, 484 (416 en 2023 et 427 en 2022) tentatives de rapatriement n'ont pas abouti, dont 90% sans escorte. 22% des rapatriements avortés en 2024 avaient pour destination le Maroc.

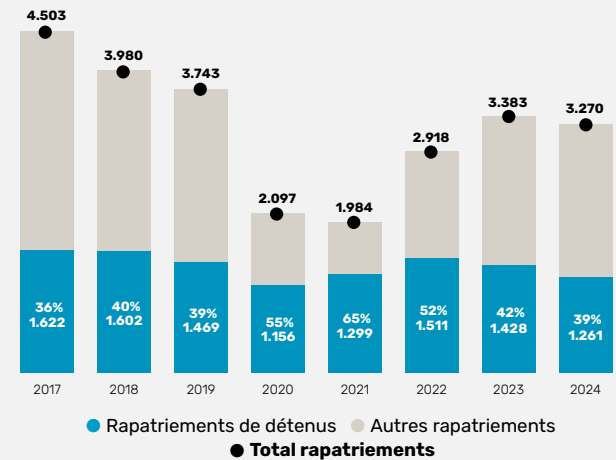
Vols spéciaux



En 2024, parmi les 530 personnes rapatriées avec escorte, 102 l'ont été via 13 vols spéciaux. Le nombre de personnes éloignées par vol spécial, après une diminution marquée pendant les années de la pandémie de Covid-19, a connu une hausse continue depuis que le nombre de vols ne suive la même tendance. Par conséquent, le nombre moyen de personnes rapatriées par vol spécial a connu une augmentation significative, passant de 1,7 en 2021 à 7,8 en 2024.

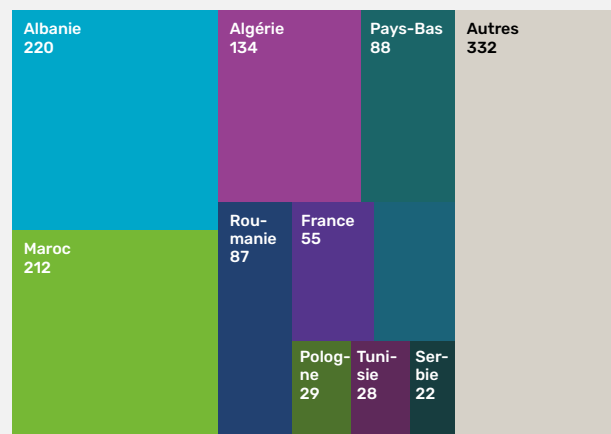


39% de détenus incarcérés en prison



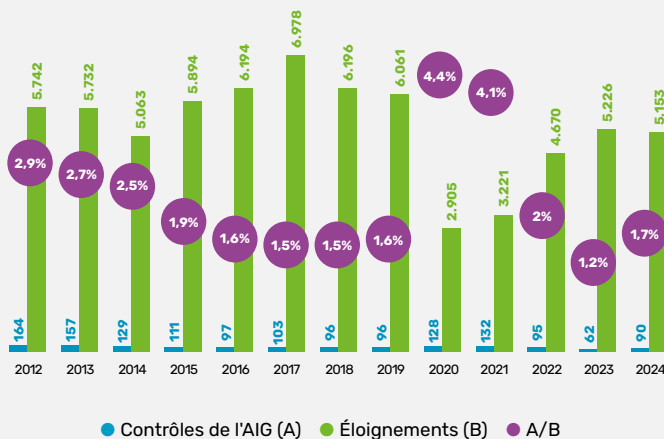
- En 2024, sur 3.270 rapatriements, 1.261 rapatriements concernaient des détenus incarcérés en prison, soit **39% du total des rapatriements**.
- Les rapatriements des détenus en prison ont également été affectés par la pandémie, bien que dans une moindre mesure que les autres types de rapatriements. À partir de 2022, leur proportion a diminué, avant de retrouver en 2024 un niveau relativement stable et proche de celui observé avant la crise sanitaire : quatre rapatriements sur dix concernaient alors un détenu incarcéré.
- Les principales nationalités des détenus en prison rapatriés sont les Albanais (17%) et les Marocains (17%) devant les Algériens (11%), les Néerlandais (7%) et les Roumains (7%). Entre 2022 et 2024, le top 5 est composé de ces mêmes nationalités, avec quelques changements de rang.
- En 2024, 33% des détenus de prison ont été rapatriés depuis un centre fermé, tandis que 67% l'ont été directement depuis la prison. En 2023, ces proportions étaient respectivement de 39% et 61%, et en 2022 de 37% et 63%.

Principales nationalités des détenus rapatriés en 2024



Contrôles des éloignements par l'AIG

Contrôles de l'AIG et nombre d'éloignements
(rapatriements + refoulements)



Note: Les éloignements portent sur le nombre de personnes effectivement éloignées (rapatriements + refoulements), alors que les contrôles portent sur le nombre de contrôles effectués par l'AIG et non le nombre de personnes concernées par ces contrôles.

- Les contrôles de l'AIG ont diminué, passant de 132 en 2021 à 62 en 2023 (soit -53% par rapport à 2021) et à **90** en 2024. Ces contrôles restent en nombre inférieur à ceux observés avant la pandémie de Covid-19, et surtout pour ceux avant 2018.
- En revanche, les éloignements (qui regroupent les refoulements et les rapatriements) ont augmenté de 60% entre 2021 et 2024.
- Dès lors, on compte moins de contrôles par éloignement en 2022, 2023 et 2024 (respectivement 2%, 1,2% et 1,7%) que ceux observés pendant les années de la crise sanitaire, avec des valeurs de 4,4% en 2020 et de 4,1% en 2021.
- La grande majorité des contrôles réalisés en 2024 (89) concernaient la police aérienne de Zaventem. Aucun contrôle n'a été effectué en 2024 auprès de la police aérienne de Gosselies, mais un cas de contrôle a été réalisé auprès de la Police des chemins de fer.
- Parmi les 90 contrôles réalisés par l'AIG, 81 concernaient un vol de ligne et ont eu lieu jusqu'à l'embarquement, 3 un vol de ligne jusqu'au lieu de destination, 5 un vol sécurisé jusqu'au lieu de destination et 1 un train Eurostar.

- **L'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG)** est chargée du contrôle des éloignements forcés. Sur la base d'une analyse de risques de chaque tentative d'éloignement (prévue avec ou sans escorte policière), elle décide de contrôler, ou non, l'ensemble (jusqu'à destination) ou une partie (jusqu'à l'embarquement) de la procédure d'éloignement d'une personne. Son contrôle peut se faire lors d'un éloignement sur un vol de ligne (vol commercial) ou un *Special Flight* (vol militaire sur lequel plusieurs personnes sont éloignées).
- Il porte en principe sur la tentative d'éloignement d'une seule personne, mais peut porter sur plusieurs personnes si elles sont éloignées par le même vol.

- Les tentatives d'éloignement ont abouti à un échec dans 17 des cas examinés par l'AIG.
- Les 90 contrôles correspondent aux tentatives d'éloignement de 173 personnes, parmi lesquelles :
 - **61** personnes rapatriées sans escorte (**DEPU**) pour lesquels 60 contrôles concernaient un vol de ligne jusqu'à l'embarquement et 1 contrôle jusqu'à l'embarquement en train ;
 - **112** personnes rapatriées avec escorte (**DEPA**), dont 38 ont fait l'objet d'un contrôle sur un vol de ligne jusqu'à l'embarquement, 13 jusqu'à destination et 61 sur un vol sécurisé jusqu'à destination.

En 2024, 65% des contrôles effectués par l'AIG concernaient des personnes rapatriées avec escorte, un niveau proche de celui observé avant la pandémie de Covid-19. À cette période, la majorité des contrôles portaient déjà sur ce type d'éloignement, contrairement aux années marquées par la crise sanitaire.

Dans son rapport annuel 2024, l'AIG précise que le cadre légal relatif au contrôle des retours forcés a évolué (loi du 18 avril 2024). L'impact sur l'activité de contrôle de l'AIG sera évalué en 2025.



Des évolutions législatives récentes en matière de politique de retour de nature à accroître le recours à la force et la contrainte

En matière de politique de retour, différentes modifications législatives ont été adoptées au printemps 2024. Il s'agit plus précisément de la loi « retour »¹¹ et de la loi « Frontex »¹². Ce focus revient tout d'abord en détail sur le contenu de la loi sur la politique de retour proactive et apporte un éclairage sur les enjeux liés au respect des droits fondamentaux des personnes concernées (1). Si certaines avancées ont pu être engrangées, d'autres modifications législatives semblent plus préoccupantes : l'instauration d'une obligation stricte de coopération de l'étranger en séjour irrégulier ou refoulé aux frontières ; l'instauration de la possibilité d'effectuer des examens médicaux sous la contrainte dans le cadre d'une procédure d'éloignement ; un risque de recours accru à la détention. Enfin, un point mérite une attention particulière : la multiplication des autorités habilitées à faire usage de la force et de la contrainte dans le cadre des contrôles aux frontières et de la procédure d'éloignement (2).

Loi sur une politique de retour « proactive », analyse sous l'angle du respect des droits fondamentaux

Contenu de la loi

Conformément à ce qui était annoncé dans l'accord de gouvernement De Croo¹³, l'objectif de la loi de politique de retour proactive (ci-après : loi retour) vise à développer « une nouvelle approche de la politique de retour qui se concentre sur un accompagnement intensif et individualisé

au retour avec pour principe directeur : volontaire si possible, forcé si nécessaire »¹⁴. La loi annonce maximiser les alternatives à la détention et maintenir la détention aussi courte que possible¹⁵.

Parmi les modifications majeures intervenues, la loi consacre l'interdiction de la détention en centre fermé des familles avec au moins un enfant mineur. Une autre mesure phare de la loi retour consiste en l'introduction d'une obligation de coopération dans le chef de plusieurs catégories d'étrangers qui n'ont pas de titre de séjour ou qui sont refoulés aux frontières. Une des applications de ce principe de coopération consiste à ce que des examens médicaux, si nécessaire sous la contrainte, soient effectués aux fins de l'exécution de l'éloignement. Enfin, la loi ancre plusieurs alternatives à la détention : les mesures préventives, les mesures moins coercitives et l'accompagnement « ICAM » (*Individual case management*).

Il convient de noter que plusieurs dispositions de la loi retour font l'objet de deux recours introduits à la Cour constitutionnelle par plusieurs associations de la société civile. Ces affaires sont, au moment d'écrire ces lignes, encore pendantes¹⁶.

Interdiction légale de détenir des enfants mineurs en centres fermés

Myria salue une avancée notable en matière de respect des droits des enfants et de leurs familles. Les articles 74/8 et 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers¹⁷ (ci-après : loi sur les étrangers) ont été modifiés afin de consacrer dans la loi l'interdiction de détention en centres

¹¹ Loi du 12 mai 2024 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers sur la politique de retour proactive », *M.B.*, 20 juillet 2024.

¹² Loi du 16 mai 2024 relative aux compétences des membres du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire national, *M.B.*, 10 juin 2024.

¹³ L'accord de gouvernement De Croo laissait entrevoir la mise en place de réelles réflexions autour du développement d'alternatives à la détention. Il y était souligné le fait que : « Les alternatives à la détention seront pleinement développées (maisons de retour, contrôles administratifs et/ou policiers réguliers, assignation à résidence, caution, surveillance électronique...). Elles seront évaluées de façon systématique et, si nécessaire, adaptées. » (Accord de gouvernement De Croo, p. 95, disponible sur belgium.be).

¹⁴ Projet de loi du 29 septembre 2023 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers sur la politique de retour proactive, *Doc. parl.*, Ch. Repr., n° 55-3599/001, p. 3.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Numéros de rôle 8411 & 8412.

¹⁷ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

fermés de familles avec enfants mineurs¹⁸. Les « unités familiales » du centre 127bis, inaugurées en 2018 et n'ayant accueilli que quelques familles avant que certaines règles de détention n'y soient considérées comme inadaptées par le Conseil d'État¹⁹, resteront donc encore vides. Myria plaide depuis des années en faveur de la consécration de cette interdiction dans la loi²⁰. La société civile s'était également largement mobilisée sur cette question²¹. Notons que les familles avec enfants mineurs peuvent toutefois toujours faire l'objet de mesures restrictives de liberté, puisque la loi maintient la possibilité de les placer dans des maisons de retour (« FITT ») et que les mineurs non accompagnés dont la minorité est remise en cause peuvent également être détenus en centres fermés durant la procédure de détermination de leur âge²².

Peu après son adoption, la loi a déjà été remise en cause. L'interdiction de détention des enfants en centres fermés a fait l'objet d'une proposition d'abrogation en décembre 2024²³. L'accord de gouvernement De Wever prévoit de maintenir l'interdiction dans la loi, mais ajoute que « cette loi sera évaluée après deux ans »²⁴. Par ailleurs, dans le Pacte européen sur l'asile et la migration, des possibilités de détenir des enfants à des fins migratoires demeurent²⁵. La proposition d'un nouveau règlement « retour » de la Commission européenne n'interdit pas non plus la détention des familles²⁶. Il y a donc lieu de rester attentif à maintenir cet acquis fondamental.

Ancrage dans la loi de plusieurs alternatives à la détention

La loi retour a permis d'ancrer dans la loi plusieurs alternatives à la détention. Jusque-là, les seules alternatives réellement appliquées étaient les maisons de retour pour familles et l'accompagnement à domicile des familles sans titre de séjour²⁷. Ayant longtemps plaidé pour privilégier des mesures moins coercitives et mettre en place des alternatives²⁸, Myria met en avant ces modifications législatives qui permettent d'explorer d'autres voies plus respectueuses des droits des personnes concernées.

Une modification opérée par la loi retour consiste en l'introduction, dans la loi sur les étrangers, d'une liste de mesures préventives et de mesures moins coercitives que la détention²⁹. Ces mesures sont soumises à une évaluation préalable de leur efficacité par l'OE. Dans une série d'hypothèses, une mesure de maintien moins coercitive est, d'emblée, présumée inefficace. Par exemple, lorsqu'une personne ne s'est pas rendue à un rendez-vous avec un coach « ICAM » (voy. ci-après), lorsque l'étranger constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale ou si la personne en séjour irrégulier n'a jamais effectué de démarches pour régulariser son séjour³⁰. Ces hypothèses, définies de manière large, sont susceptibles d'être appliquées à un grand nombre de personnes sans titre de séjour en Belgique. **Afin de permettre une mise en œuvre concrète des nouvelles alternatives, Myria encourage les autorités à interpréter la condition d'efficacité de la manière la plus restrictive possible.**

18 Articles 74/8, § 2 et 74/9 de la loi du 15 décembre 1980. L'article 1^{er}, §1^{er}, 33^e de cette même loi définit le centre de détention comme le lieu visé à l'article 74/8, § 1^{er} et 2, géré par l'OE et destiné à l'accueil des étrangers qui font l'objet d'une mesure de maintien administratif et l'article 74/9 précise que « la famille, dont au moins un des membres est un mineur d'âge, qui a pénétré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées aux articles 2 ou 3, ou dont le séjour a cessé d'être régulier ou est irrégulier, ne peut être maintenue dans un centre fermé ».

19 Myria, MyriaDoc 11, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique, Un regard sur le monitoring des éloignements*, 2021, p. 33.

20 Voy. l'avis de Myria sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et visant à interdire l'enfermement de mineurs accompagnés ou non (DOC 54 3045/001) et Myria, MyriaDoc 8, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique, Droit de vivre en famille sous pression*, 2018, pp. 36-44.

21 Voy. la campagne « On n'enferme pas un enfant. Point ».

22 Selon l'article 41 §1 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile, la vérification de l'âge doit être effectuée dans les trois jours ouvrables suivant l'arrivée à la frontière et cette période peut exceptionnellement être prolongée de trois jours ouvrables supplémentaires. Dans la pratique, Myria observe que de nombreux mineurs non accompagnés séjournent dans les centres fermés pendant une période relativement longue (Myria, *Avis sur la proposition de loi Ecolo du 17 décembre 2019 pour interdire l'enfermement des mineurs d'âge* [DOC 55 0892/001]). Voy. également les recommandations de Myria à cet égard dans *Contribution Myria - Préparations pour le Code de la migration*, pp. 69-70.

23 Proposition de loi du 3 décembre 2024 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne le maintien de familles avec enfants mineurs en centre fermé en vue de leur retour, introduite par Maaike De Vreese (N-VA) et consorts, *Doc. Parl., Ch. Repr.*, n°56 - 0562/001.

24 *Accord de gouvernement 2025-2029*, p. 180.

25 Voy. International Commission of Jurists (ICJ), *Never in the best interests of the child: Risk of child detention in the screening and border procedures under the 2024 EU Migration Pact*.

26 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil, 11 mars 2025.

27 Myria, *Note sur le rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers* (Commission Bossuyt), 2021, p. 53.

28 *Ibid.*, pp. 13 et suivantes.

29 Les « mesures préventives » sont : 1^o la présentation ou le dépôt des documents d'identité ou de voyage à l'autorité compétente ; 2^o l'obligation de se présenter à des moments déterminés auprès des services de police ou auprès de l'OE ; 3^o l'assignation à résidence (article 74/27 de la loi du 15 décembre 1980). Les « mesures de maintien moins coercitives » sont : 1^o l'obligation de se présenter à des moments déterminés auprès des services de police ou auprès de l'OE et 2^o l'assignation à résidence (article 74/28 de la loi du 15 décembre 1980).

30 Article 74/28 de la loi du 15 décembre 1980.

En parallèle, la loi ancre légalement la possibilité de mettre en place un trajet d'accompagnement intensif par un coach ICAM à l'égard de tout étranger qui fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire. Ce suivi vise à « trouver des perspectives durables », que ce soit en Belgique ou à l'étranger. Ce faisant, la loi formalise une pratique existant depuis juin 2021, qui consiste en un suivi des personnes en séjour irrégulier par des coachs ICAM du service « alternatives à la détention » de l'OE³¹. La société civile s'est montrée assez critique vis-à-vis de ce suivi ICAM, en pointant notamment le manque d'indépendance de ces coachs et le caractère coercitif du processus³². Des chiffres existent sur la mise en œuvre du processus ICAM³³, mais peu d'informations sont fournies quant aux résultats de cet accompagnement. **Myria recommande que le suivi ICAM soit évalué régulièrement, également sur la base d'une analyse qualitative des résultats des processus ICAM.** Myria rappelle ses recommandations déjà formulées au sujet de l'évaluation des alternatives à la détention³⁴.

Obligation de coopération définie de manière large et manque de garanties procédurales

Le principe fondamental qui sous-tend la loi retour est l'obligation de coopération, qui s'applique à « tout étranger qui fait l'objet d'une procédure de transfert, de refoulement, de retour ou d'éloignement »³⁵. Les déclinaisons de ce principe se retrouvent à différents stades de la procédure (identification, obtention des documents nécessaires, rendez-vous avec les autorités, dépôt des documents d'identité)³⁶.

Les **conséquences du manque de coopération** sont larges. Concrètement, le défaut ou manque de coopération sera pris en compte dans l'appréciation de l'imposition des mesures préventives (1°) ; la décision concernant la prolongation du délai accordé pour quitter le territoire (2°) ; l'exécution de l'éloignement (3°) ; le maintien en centre fermé ou l'imposition d'une mesure de maintien moins coercitive qui peut être efficacement appliquée (4°) et la durée de l'interdiction d'entrée (5°).

Alors même que les hypothèses de non-coopération sont définies de manière large et que le constat de non-coopé-

ration entraîne des conséquences lourdes pour l'intéressé, Myria estime que les garanties visant à protéger les droits, de manière équivalente, ne sont pas suffisantes.

Ainsi, l'article 74/22 prévoit que les autorités doivent informer l'étranger de son obligation de coopérer et des conséquences qui y sont liées. Ni la loi, ni les exposés des motifs ne détaillent la manière dont ce devoir d'information doit concrètement se faire. Sur le site internet de l'OE, une page est désormais dédiée à cette obligation de coopération et une brochure « devoir d'information » est consultable en 4 langues (FR, NL, EN et ALL)³⁷. Il s'agit toutefois d'une conception assez restrictive du devoir d'information, qui ne garantit pas la bonne compréhension des tenants et aboutissants de cette obligation. Cette brochure (qui existe en 18 autres langues) est normalement remise et expliquée aux personnes à l'occasion de leur rendez-vous ICAM³⁸. Myria encourage les autorités à interpréter l'obligation d'information qui leur incombe de manière proactive et renouvelée (à chaque étape de la procédure ou en cas d'élément nouveau³⁹) et de ne pas se limiter à la transmission d'une brochure informative.

En outre, la mise en place d'un mécanisme permettant à l'étranger de s'expliquer tant *a priori* qu'*a posteriori* quant au non-respect de cette obligation de coopération aurait, selon Myria, été utile afin d'éviter le recours systématique à des mesures coercitives, voire à la détention. Il conviendrait également de prévoir que le constat par les autorités du non-respect de l'obligation de coopération soit notifié par écrit à l'étranger et que celui-ci dispose d'un droit de réponse lui permettant de s'expliquer, et à l'OE de comprendre la situation individuelle de la personne pour, éventuellement, sur cette base, revoir ou adapter ses décisions. Cette décision motivée devrait également pouvoir faire l'objet d'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : CCE), étant donné les conséquences importantes qu'elle implique pour la personne.

On peut regretter, ensuite, que le **champ d'application ratione personae du devoir de collaboration ait été défini de manière si large.**

L'obligation de coopération s'applique ainsi de manière indifférenciée à tous les étrangers⁴⁰, sans distinction des

31 OE, *Rapport d'activité 2022*, p. 65.

32 CIRÉ, *Les alternatives à la détention: la pratique ICAM de l'État belge*.

33 OE, *Rapport d'activité 2023*, pp. 63 et suivantes.

34 Myria, *Note rapport final Bossuyt*, p. 13.

35 Article 74/22 de la loi du 15 décembre 1980.

36 *Projet de loi du 29 septembre 2023, op. cit.*, p. 8.

37 Voy. la brochure intitulée « Vous devez coopérer si vous avez reçu une décision qui vous oblige à quitter le territoire », disponible sur le site de l'OE.

38 Journée de rencontre alternatives à la détention organisée par l'OE, 24 juin 2025.

39 En ce qui concerne les alternatives à la détention, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà pu insister sur la nécessité d'un réexamen régulier de la situation, dès lors que les circonstances individuelles peuvent évoluer (CEDH., *Popov c. France*, 19 janvier 2012, n° 39472/07 et 39474/07, § 146). Cette jurisprudence peut servir de clé d'interprétation pour interpréter le devoir d'information qui incombe aux autorités.

40 L'exposé des motifs prévoit, en effet, qu'« aucune distinction n'est faite sur la base du statut de l'étranger: tant les ressortissants de pays tiers que les citoyens de l'Union, tant les étrangers qui se trouvent sur le territoire que les étrangers qui sont maintenus à la frontière en vue de leur refoulement, sont soumis à cette obligation. Il n'y a pas non plus de distinction quant à la manière dont l'étranger retourne ».

éventuels recours pendants. Or, certains recours s'accompagnent d'un effet suspensif. C'est le cas, par exemple, sous l'application de la jurisprudence *Abdida*⁴¹, pour un étranger atteint d'une maladie grave dont le recours en annulation contre la décision de refus de régularisation médicale serait encore pendant.

Enfin, il aurait été utile d'exclure certaines catégories d'étrangers du champ d'application de cette obligation de coopération, certaines situations excluant d'office un devoir de collaboration au retour ou à l'identification avec les autorités du pays d'origine. C'est le cas, selon Myria, de la personne qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté, ne peut retourner dans son pays de résidence ou d'origine et n'est donc pas en mesure de donner suite à l'obligation de collaborer à son retour. L'exposé des motifs aborde pourtant la question des personnes « inéloignables »⁴², mais les balises prévues à leur égard n'ont pas été traduites dans la loi.

Imposer une obligation de collaboration apparaît difficilement contestable, mais son interprétation doit être effectuée avec prudence. Ainsi, des raisons légitimes peuvent justifier une absence à un rendez-vous ICAM ou à la collaboration à son identification, notamment des raisons médicales (hospitalisation) ou administratives (recours pendant). **Myria appelle les autorités à une application raisonnée et prudente du principe de collaboration, qui se fonde sur un faisceau d'éléments concordants, et non pas des éléments isolés, pour fonder le manque de collaboration d'une personne.** Ceci est également en phase avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au sujet du risque de fuite⁴³.

RECOMMANDATIONS

Myria appelle les autorités à effectuer une interprétation prudente et raisonnée de l'obligation de coopération.

Myria plaide pour que davantage de garanties procédurales soient reconnues aux personnes, passant par un devoir d'information renforcé et la prise d'une décision écrite et attaquant *a posteriori* avec un droit de réponse, avant de conclure de manière définitive au manque de collaboration.



Risque de recours accru à la détention

Avec la loi retour, le cadre juridique belge permet à présent aux autorités de fonder la détention sur la seule constatation que la personne présenterait un risque de fuite car elle ne respecterait pas son obligation de coopération. Or, comme expliqué ci-avant, les hypothèses pouvant mener au constat d'un défaut de collaboration étaient définies de manière large et le champ d'application *rationae personae* était, lui aussi, relativement extensif. Si la loi prévoit bien la possibilité d'imposer des mesures moins coercitives que la détention⁴⁴, la marge de manœuvre allouée aux autorités pour estimer si une mesure peut être efficacement imposée à l'étranger est telle que ces mesures risquent d'être d'emblée écartées car jugées inefficaces⁴⁵.

Tous ces éléments combinés génèrent le risque d'un recours quasi automatique à la détention, alors que celle-ci devrait ne pouvoir être ordonnée qu'en dernier recours et après un examen individualisé et pondéré des intérêts en présence. Le recours à la détention administrative doit effectivement respecter des principes de proportionnalité et de subsidiarité⁴⁶. Dans plusieurs affaires, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a livré des élé-

41 CJUE, *Abdida Moussa c. Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 18 décembre 2014, Aff. C-562/13.

42 L'exposé des motifs énonce que « la coopération doit donc être appréciée sur la base du comportement de la personne concernée, plutôt que sur le résultat obtenu. Pour chaque situation, il faut évaluer si le fait que l'étranger n'a pas exécuté son obligation de départ est dû à son comportement et si d'autres éléments, indépendants du comportement ou de l'attitude de l'étranger, doivent être pris en compte » (Projet de loi du 29 septembre 2023, *op. cit.*, p. 10).

43 Dans l'arrêt D.H., A.M. et autres c. France, la Cour a reconnu l'existence d'un véritable risque de fuite lorsqu'un ensemble d'éléments était réunis, notamment le refus de se présenter à la police en vue de préparer son retour, l'absence de documents d'identité et une situation d'hébergement instable. (CEDH, A.M. et autres c. France, 12 juillet 2016, n° 24587/12, § 95).

44 Voy. le nouvel article 74/28 de la loi du 15 décembre 1980.

45 Voy. le nouvel article 74/28, §3, de la loi du 15 décembre 1980 qui précise qu'« une mesure de maintien peut être prise uniquement si d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives ne peuvent pas être appliquées efficacement ».

46 Voy. notamment les articles suivants : article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 8.2 de la directive UE 2013/33/UE et 15 de la directive 2008/115/CE.

ments d'interprétation de ces principes fondamentaux⁴⁷. La Cour européenne des droits de l'homme⁴⁸ et la Cour de cassation⁴⁹ ont également entériné ces principes.

Le pouvoir d'ordonner l'exécution d'un examen médical sous la contrainte

La nouvelle loi prévoit qu'en vue de l'exécution forcée d'une mesure de transfert, de refoulement, de retour ou d'éloignement, un étranger peut être soumis à un examen médical, le cas échéant par la contrainte⁵⁰. Un arrêté royal doit venir déterminer les examens médicaux susceptibles d'être imposés à l'étranger. Au moment de la rédaction de ce cahier (septembre 2025), aucun arrêté royal n'a encore été adopté.

La mise en œuvre de cette disposition comporte un risque important de violation des droits fondamentaux et des droits du patient⁵¹. En effet, effectuer un examen médical sous la contrainte est susceptible de porter atteinte au droit à l'intégrité physique de la personne concernée⁵² et constitue également une ingérence dans le droit fondamental à la vie privée⁵³.

Pour justifier la mesure de contrainte à un test médical, il est fait référence aux nombreuses annulations de vols à la suite du refus de l'étranger de se soumettre à un test PCR durant les années de pandémie de Covid-19. Or, il ressort de l'exposé des motifs que 369 éloignements ont ainsi dû être annulés⁵⁴ alors que, durant la même période (2021-2023), 11.117 éloignements ont pu être effectués⁵⁵, soit 3,32% de vols annulés. Ces chiffres mettent en perspective et questionnent sur l'absolue nécessité de la mesure.

Quelques balises sont fixées, dans la loi, à l'utilisation de la contrainte. Ainsi, le recours à la contrainte doit être effectué par un agent qui a reçu une formation (à définir dans un arrêté royal) spécifique à cet effet. Le recours à la contrainte lors de l'examen médical est exclu pour les mineurs et ne peut se dérouler en leur présence. Le recours à la contrainte doit être adapté à la vulnérabilité de la personne. Le recours

à la contrainte doit, par ailleurs, être soumis aux conditions prévues à l'article 37 de la loi du 5 août 1992⁵⁶ (ci-après : loi sur la fonction de police) qui subordonne son utilisation à des conditions de subsidiarité et de proportionnalité. Les moyens de contrainte autorisés sont la contrainte physique, la clé de bras et les menottes aux poignets et/ou aux pieds. Tout recours à la contrainte lors d'un examen médical doit par ailleurs faire l'objet d'un rapport détaillé sans délai. L'agent de l'OE indique dans le rapport les moyens de contrainte utilisés, la durée du recours à la contrainte et la justification de celle-ci⁵⁷.

Ces balises et exceptions prévues dans le texte paraissent insuffisantes à garantir les droits des personnes concernées.

Myria salue l'exception prévue pour les mineurs, mais regrette qu'un examen de vulnérabilité ne soit pas systématiquement réalisé avant tout examen invasif effectué de force sur une personne. Comme le souligne Médecins du Monde, « [l'usage de la force] augmente la probabilité d'une re-traumatisation dans le cas de vécu de violence antérieur, ce qui accroît la probabilité de voir apparaître un syndrome de stress post-traumatique ou d'autres troubles psychologiques »⁵⁸. De tels risques n'ont pas été pris en compte dans le nouvel arsenal législatif. Ainsi, il aurait été utile de soumettre la réalisation d'un examen sous la contrainte à l'avis d'un médecin indépendant de l'OE sur la pertinence et la proportionnalité de la mesure au regard de l'ensemble des éléments pertinents du dossier, et plus particulièrement la vulnérabilité de la personne.

La loi souffre par ailleurs également de graves lacunes en termes de garanties procédurales. Vu le caractère particulièrement attentatoire aux droits fondamentaux d'un tel acte, l'étranger devrait *a minima* pouvoir bénéficier d'un contrôle *a priori* du caractère nécessaire de l'acte. Ce contrôle devrait passer par la notification d'une décision motivée à l'étranger, qui constituerait un acte attaquant devant le CCE. Malgré une critique du Conseil d'État sur ce point⁵⁹, la loi ne prévoit aucun recours contre la décision d'effectuer un examen médical sous la contrainte.

47 CJUE (gde ch.), *Kadzoev*, 30 novembre 2009, aff. C-357/09; CJUE, *Direktor na Direktsia «Migratsia» pri Ministerstvo na vatrešnite raboti contre Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5 juin 2014, aff. C-146/14; CJUE, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, 28 avril 2011, aff. C-61/11, point 41.

48 *Ibid.*, § 74.

49 Cass, arrêt du 13 mars 2024, P.24.0224.F.

50 Voy. le nouvel article 74/23 de la loi du 15 décembre 1980.

51 Voy. différentes analyses de cette disposition issues de la société civile : Medimmigrant, Nota wetsontwerp 3599 – verplicht medisch onderzoek (onder dwang) bij terugkeermaatregel, disponible sur medimmigrant.be ; Médecins du Monde, Projet de loi retour – Avis Médecins du Monde, disponible sur medecinsdumonde.be ; Move, Projet de loi « politique de retour proactive » : note technique, novembre 2023, disponible sur movecoalition.be ; CMG, Pour le CMG, un médecin n'a pas à examiner quelqu'un contre sa volonté, disponible sur lecmg.be.

52 CEDH, *Bouyid c. Belgique*, 28 septembre 2015, §§ 88-89 et 100-101.

53 CEDH, *Jalloh c. Allemagne*, 11 juillet 2006, § 71 ; CEDH, *Güngör c. Turquie*, 15 novembre 2022, § 53.

54 Il s'agit de 306 vols en 2021 et 63 vols pour les premiers mois de 2023 (Projet de loi du 29 septembre 2023, *op. cit.*, p. 54).

55 Le nombre de retours forcés et refoulements en 2021 est de 3.221 ; en 2022, de 4.670 et en 2023, de 5.226 (Rapports annuels de l'OE 2021, 2022, 2023, disponibles sur dofi.ibz.be).

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

57 Voy. le nouvel article 74/23 de la loi du 15 décembre 1980.

58 Médecins du Monde, Projet de loi retour – Avis Médecins du Monde, disponible sur medecinsdumonde.be.

59 Projet de loi 29 septembre 2023, *op. cit.*, 3599/001, p. 102.

L'exposé des motifs invoque des raisons d'ordre pratique et opérationnel⁶⁰ qui peinent à convaincre, vu les enjeux en présence. À titre de comparaison, un prélèvement ADN peut être effectué sous la contrainte dans le cadre d'une enquête pénale pour des faits punissables d'une peine de cinq ans d'emprisonnement minimum⁶¹. Dans ce cadre, un double contrôle juridictionnel est prévu par les juridictions d'instruction et de fond. Un étranger en procédure d'éloignement forcé peut, quant à lui, être soumis à un acte médical sous la contrainte sans disposer d'un recours juridictionnel préalable.

En tout état de cause, *a posteriori*, l'étranger soumis à un acte médical sous la contrainte doit avoir la possibilité de contester tout usage illégitime de la force dans le cadre d'une plainte déposée auprès de la police, des organes de contrôle (Comité P ou Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, ci-après : AIG) ou le parquet du procureur du Roi. L'étranger peut éventuellement aussi introduire une action en responsabilité civile contre l'État belge pour demander des dommages et intérêts. Myria a déjà alerté sur les failles de ces différents systèmes de plaintes dans le cadre des éloignements forcés⁶² et rappelle ses recommandations formulées à ce sujet⁶³. Afin d'augmenter l'efficacité des possibilités de plainte, une piste consisterait à communiquer automatiquement à l'étranger et à son avocat (si la personne a été effectivement éloignée) le rapport détaillé sur l'usage de la force dont il est fait référence à l'article 74/23 de la loi sur les étrangers.

RECOMMANDATIONS

Vu le caractère nécessaire non suffisamment démontré et les garanties procédurales insuffisantes, Myria recommande d'abolir l'article 74/23 de la loi sur les étrangers qui comporte un risque attentatoire aux droits fondamentaux trop important.

À titre subsidiaire, si cette disposition devait tout de même être mise en pratique, Myria recommande :

- de soumettre la réalisation d'un examen sous la contrainte à l'avis d'un médecin indépendant de l'OE qui évaluerait pertinence et la proportionnalité d'un tel examen au regard de la situation de la personne concernée ;
- de formaliser la décision d'utilisation de la contrainte pour réaliser un acte médical dans une décision administrative individuellement motivée et susceptible de recours ;
- d'introduire une possibilité de recours *a priori*, si nécessaire, en extrême urgence, contre une décision de recours à un examen médical sous la contrainte devant le CCE ;
- la communication systématique et sans délai des documents, y compris le rapport sur l'usage de la force, utiles pour porter plainte à l'étranger.



Multiplication des acteurs habilités à faire usage de la contrainte

Le monopole de la contrainte par les agents de l'État, représentant l'intérêt général, est au cœur du système juridique démocratique. Ce monopole porte en lui des risques de dérives lorsque l'encadrement juridique est insuffisant ou que les représentants étatiques agissent dans un contexte

60 Ibid., p.15.

61 Voy. l'article 90undecies du Code d'instruction criminelle.

62 Myria, *Myriadoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique. Un retour à quel prix ?*, 2017, pp. 80-82.

63 Myria, *Myriadoc 11*, pp. 123-124.

d'impunité. Afin de garantir les droits et libertés de chacun, il est nécessaire que l'exercice de ce monopole soit clairement délimité. En termes d'impact sur les droits fondamentaux, les risques inhérents à l'usage de mesures de contrainte par les autorités sont démultipliés lorsque le monopole sur l'usage de la contrainte se délite au profit de nouveaux acteurs, comme c'est le cas avec les lois commentées. Ci-après, Myria analyse ces élargissements et les balises mises en place pour contenir ces risques.

Contenu des lois commentées

La loi sur les étrangers prévoit que lorsque l'étranger s'oppose à l'exécution d'une mesure d'éloignement, il peut être procédé à l'exécution forcée de la mesure sous escorte⁶⁴. L'OE est le commanditaire de l'éloignement, mais l'exécution forcée des éloignements relève de la compétence de la police fédérale (police aéronautique, ci-après : LPA) ou du transporteur en cas de refoulement. Les deux lois commentées élargissent l'offre d'escorteurs pour les éloignements en habilitant des agents de Frontex et des fonctionnaires de l'OE à endosser ce rôle⁶⁵.

D'une part, la loi retour élargit l'offre d'escorteurs compétents pour effectuer les retours forcés à des membres du personnel de l'OE⁶⁶. D'autre part, la loi du 16 mai 2024, dite loi « Frontex »⁶⁷, qui est une mise en œuvre d'un règlement européen⁶⁸, habilite formellement des agents détachés du contingent permanent de Frontex à assister et renforcer les services de police dans les missions suivantes : vérifications aux frontières⁶⁹; contrôle et surveillance des frontières⁷⁰ et retour des ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une décision de retour⁷¹. L'élargissement opéré dépasse donc le cadre des éloignements forcés⁷². Un arrêté royal a été adopté le 15 mai 2025 pour déterminer les zones géogra-

phiques du territoire national sur lesquelles les membres du contingent permanent peuvent exercer ces missions⁷³. L'arrêté royal évoque les aéroports, les ports et la gare de Bruxelles-Midi, mais également les établissements pénitentiaires et les centres fermés.

Tant la loi retour que la loi Frontex prévoient que les escorteurs de l'OE et les agents de Frontex exécutent leurs missions sous l'autorité, la direction et la coordination opérationnelles d'un fonctionnaire de police⁷⁴. En principe, l'exécution de ces missions se fait toujours en présence de ce fonctionnaire de police. En ce qui concerne les agents de Frontex, les contours de cette exigence demeurent toutefois vagues⁷⁵.

Élargissement de l'offre des escorteurs, pour quelle effectivité ?

La loi retour justifie la nécessité d'élargir l'offre d'escorteurs « afin de remédier à la pénurie de personnel de la LPA et de ne pas compromettre l'exécution des éloignements avec escorte. » Ceci fait suite également à une recommandation de la Commission « Bossuyt »⁷⁶. Les travaux préparatoires à la loi Frontex évoquent également la nécessité d'un renforcement des capacités des services de police belges⁷⁷.

La mise en œuvre de cette règle, selon laquelle les missions d'escorte sont supervisées par des fonctionnaires de police, risque d'être mise à mal en raison du problème persistant de pénurie de personnel au sein de la LPA. Durant les discussions précédant l'adoption de la loi retour, la secrétaire d'État à l'asile et la migration déclarait encore qu'« en tout état de cause, la LPA ne pourra assurer des escortes que toutes les trois à dix semaines, étant entendu que la fréquence dépendra de la distance à parcourir (court-court-

64 Article 28/1 de la loi du 15 décembre 1980.

65 Pour les refoulements, les missions d'escortes continuent à ressortir de la seule responsabilité des compagnies aériennes (Convention du 7 décembre 1944 relative à l'Aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944, annexe 9 « Facilitation », article 5.5).

66 Article 28/1 §2, 2° de la loi du 15 décembre 1980.

67 Loi du 16 mai 2024 relative aux compétences des membres du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire national, *op. cit.*

68 Règlement (UE) 2019/1896 du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements n° 1052/2013 et 2016/1624, J.O., L 295, 14 novembre 2019.

69 Article 4, §1, 1 de la loi « Frontex ».

70 Article 4, §1, 2 de la loi « Frontex ».

71 Article 4, §1, 3 de la loi « Frontex ».

72 Notons que les agents détachés du « pool Frontex » ont déjà été déployés sur le territoire belge comme *escort leader* pour des missions d'escortes organisées par la Belgique dans le cadre de *Joint Return Operations* (JRO). Voy. articles 48 et suivants règlement Frontex, Code de conduite Frontex pour les opérations de retour conjointes coordonnées par l'Agence, 7 octobre 2013 & Guide des opérations de retour conjointes par voie aérienne coordonnées par Frontex, 12 mai 2016.

73 Arrêté royal du 15 mai 2025 portant exécution de l'article 4 § 3 de la loi du 16 mai 2024 relative aux compétences des membres du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire national, M.B., 30 mai 2025.

74 Article 28/1 de la loi du 15 décembre 1980 et article 5 de la loi « Frontex ».

75 Les travaux préparatoires à la loi prévoient, d'une part, la « présence physique immédiate » d'un policier belge, tout en précisant d'autre part que l'agent de Frontex peut, « lorsque cela s'avère nécessaire », « prendre les premières mesures qui s'imposent » (Projet de loi du 2 avril 2024, *op. cit.*, p. 10).

76 La Commission Bossuyt était la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, présidée par le professeur émérite Marc Bossuyt. Le rapport final de cette Commission a été présenté à la ministre de l'Asile et de la Migration le 22 février 2019. Dans son rapport final, la Commission Bossuyt s'inquiétait de ce que les éloignements accusent du retard en raison d'un manque de personnel au sein de la Police fédérale et estimait que « compte tenu de l'expansion des centres fermés, il sera nécessaire de recourir davantage à des "escorteurs" pour organiser et exécuter les éloignements forcés en peu de temps » (Rapport final Commission Bossuyt, p. 98).

77 Projet de loi du 2 avril 2024, *op. cit.*, p. 19.

riers ou long-courriers). En effet, la LPA a de nombreuses autres priorités. »⁷⁸ Par ailleurs, dans le cas où un agent Frontex ne parlerait pas une des langues nationales⁷⁹, une charge de travail plus importante risque de devoir être assumée par les agents belges, seuls à pouvoir communiquer avec la personne dans l'une de ces langues. Dans un tel contexte, Myria s'interroge sur la manière dont les autorités entendent opérationnaliser cet élargissement du « pool d'escorteurs » et sur la capacité de cet élargissement du pool d'escorteurs à atteindre ses finalités.

Encadrement du recours à la force et limites

Les escorteurs de l'OE ne peuvent exercer une contrainte à l'égard de l'étranger qu'à la condition qu'ils aient reçu la formation nécessaire⁸⁰. Un arrêté royal doit définir les modalités et le contenu de cette formation. Les pouvoirs coercitifs qui peuvent être utilisés par ces agents sont la fouille de sécurité, l'usage de la force et le menottage. La loi prévoit que l'usage de la force par ces agents ne peut se faire que dans le respect de la loi sur la fonction de police, qui soumet cet usage à des conditions de proportionnalité et subsidiarité⁸¹. Selon l'article 37bis de la loi sur la fonction de police, le menottage d'une personne sous le coup d'une privation de liberté administrative ne peut être systématique et doit toujours reposer sur une analyse individuelle de la nécessité de la mesure.

La loi Frontex⁸² autorise les membres du contingent permanent, pour les besoins de leurs missions, à faire usage de la force, à faire usage de la contrainte et à procéder à une privation de liberté⁸³. Rappelons que leurs missions vont au-delà de l'exécution forcée des retours et s'étendent également au contrôle et à la surveillance des frontières. Excepté dans le cadre des missions de retour forcé qui sont nécessairement exécutées sans armes⁸⁴, ils pourront aller jusqu'à faire usage d'armes dans certaines hypothèses

limitativement énumérées à l'annexe V⁸⁵ du règlement Frontex⁸⁶. L'usage d'armes est par ailleurs conditionné au fait que les agents aient reçu une formation et les types d'armes que ces agents peuvent utiliser sont énumérés limitativement dans la loi⁸⁷.

En droit belge, l'usage de la force par les escorteurs est régi par la directive ministérielle du 16 mars 2022⁸⁸. Il s'agit d'une directive interne du ministre de l'Intérieur qui précise le déroulement de l'éloignement avec ou sans escorte, donne des explications sur les conditions d'utilisation des moyens de contrainte et dresse une liste de ce qui n'est pas autorisé. Contrairement à la directive ministérielle du 16 mars 2022, l'annexe V du règlement Frontex mentionné ci-avant a le mérite d'être publique, ce qui augmente la transparence. **Ni au niveau européen, ni au niveau belge, n'est publiée une liste des moyens de contrainte autorisés dans le cadre du retour forcé.** Si une liste a été prise sur la base de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils [des passagers inadmissibles et des personnes à éloigner], celle-ci n'a pas été rendue publique. L'absence d'une liste limitative des moyens de contrainte autorisés complique l'exercice du droit de plainte par les victimes. Myria a déjà recommandé de rendre publiques les directives policières sur l'éloignement des étrangers et de publier la liste exhaustive des moyens de contrainte autorisés tant sur le site de l'AIG que sur le site de la police⁸⁹. Les lois adoptées ne remédient pas à cette lacune de transparence.

Ni la loi retour, ni la loi Frontex n'apportent une **clarification du cadre juridique légal quant aux fouilles à nu réalisées dans le cadre du retour forcé.** Le rapport annuel de l'AIG pour l'année 2023 mettait en lumière « la pratique récurrente de la fouille avec mise à nu des DEPO [personnes éloignées] avant leur placement en cellule, l'utilisation de justifications très génériques et l'absence de justifications de cette pratique »⁹⁰. Or, la directive ministérielle en matière d'organisation des éloignements d'étrangers par avion du

78 *Projet de loi du 29 septembre 2023*, op. cit., Doc. Parl., Ch. repr., n° 55/3599/001, Doc. Parl., Ch. repr., n° 55/3599/005, p. 51.

79 Cette hypothèse a été abordée durant les travaux préparatoires, la disposition qui prévoyait que les membres du contingent permanent pourraient utiliser l'anglais dans leurs relations avec les ressortissants étrangers en toutes circonstances a été supprimée. Seuls les ressortissants d'États tiers sans titre de séjour peuvent être adressés dans une autre langue qu'une des langues nationales (*Projet de loi du 2 avril 2024*, op. cit., p. 19).

80 Art. 28/2 de la loi du 15 décembre 1980.

81 Article 28/2 de la loi du 15 décembre 1980 (agents de l'OE) et article 8 de la loi « Frontex ».

82 *Loi du 16 mai 2024 relative aux compétences des membres du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire national*, op. cit.

83 Article 9 de la loi « Frontex ». Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État préconisait que le texte soit revu « afin d'exprimer plus clairement à quelles conditions les membres du contingent permanent peuvent procéder à une arrestation administrative ». Cet avis du Conseil d'État n'a pas été suivi, la disposition est restée en l'état.

84 Art. 8, §3 de la loi « Frontex ».

85 À travers une vingtaine de pages, l'Annexe V du règlement Frontex détaille les règles relatives à l'usage de la force, y compris la formation et la fourniture, le contrôle et l'utilisation d'armes de service et d'équipements non létaux par les membres du contingent Frontex.

86 Les membres du personnel statutaire déployés peuvent utiliser les armes à feu contre les personnes uniquement dans les circonstances suivantes: (1) s'il existe un risque de mise en danger pour les personnes présentes sur les lieux; (2) nécessaire pour se défendre ou défendre autrui contre une menace imminente de mort ou de blessure grave; (3) prévenir une menace imminente de mort ou de blessure grave; (4) repousser une agression réelle ou prévenir une agression dangereuse imminente contre des institutions, services ou infrastructures essentielles.

87 Les agents de Frontex ne peuvent faire utilisation que des armes suivantes: (1) des armes à feu courtes, de type pistolet semi-automatique, de calibre n'excédant pas neuf millimètres; (2) des armes de frappe droites rétractables; (3) des moyens incapacitants.

88 Directive ministérielle en matière d'organisation des éloignements d'étrangers par avion du 16 mars 2022 (non publiée).

89 Myria, *MyriaDoc 11*, p. 123; Myria, *Contribution Myria – Préparations pour le Code de la migration*, p. 80.

90 AIG, *Rapport annuel 2023 sur le retour forcé*, p. 34.

16 mars 2022 n'autorise que la « fouille de sécurité ». La loi sur la fonction de police permet quant à elle la « fouille avec déshabillage complet » dans certaines conditions et selon une procédure bien définie⁹¹. Comme évoqué ci-avant, la nouvelle loi retour autorise également les agents de sécurité de l'OE à effectuer des fouilles de sécurité. Ni le règlement Frontex (en ce compris l'annexe V), ni la loi Frontex n'abordent la question des fouilles. Il faut en déduire que les membres du contingent ne sont pas autorisés à effectuer de telles fouilles. Tout ceci génère toutefois un flou juridique qu'il aurait été opportun de clarifier, surtout lorsqu'il s'agit de mesures fortement attentatoires au droit à la dignité humaine. En tout état de cause, **si une fouille à nu est exécutée dans le cadre d'un éloignement, celle-ci ne peut être effectuée que par les agents de la LPA qui y sont expressément autorisés par la loi et ne peut être systématique. La fouille doit faire l'objet d'un enregistrement dans un procès-verbal et dans le registre des privations de liberté visé à l'article 33bis de la loi sur la fonction de police.**

Ni la loi retour, ni la loi « Frontex » n'abordent la question des **violences ou pressions psychologiques pouvant être exercées par les agents de l'OE ou les agents de Frontex** dans le cadre du retour forcé. En 2017, l'« affaire des Soudanais »⁹² avait mis en lumière que les moyens de contrainte peuvent être physiques, mais aussi psychologiques. L'AIG a rappelé que ses contrôles portent également sur les éventuelles contraintes psychiques, morales ou psychologiques exercées sur l'individu⁹³. Il convient d'y rester particulièrement vigilant, étant donné le caractère plus insidieux de ce type de violences et ses effets délétères. L'absence de preuves matérielles ne peut conduire les instances de contrôle à ne pas donner de poids à d'éventuelles allégations de pressions ou de violences psychologiques.

RECOMMANDATIONS

Myria appelle à ne recourir à la force et à la contrainte qu'en cas d'absolue nécessité et à encadrer, en toute hypothèse, le recours à la force et à la contrainte de garanties procédurales strictes.

Myria recommande de rendre publiques les directives policières sur l'éloignement des étrangers et de publier la liste exhaustive des moyens de contrainte autorisés, tant sur le site de l'AIG que sur celui de la police.

Myria recommande de clarifier le cadre juridique légal quant aux fouilles à nu réalisées dans le cadre du retour forcé, de définir quelles autorités sont habilitées à y procéder et avec quelles garanties procédurales.



La nécessaire mise en place de contrôles renforcés sur les missions exercées par les escorteurs

Les moyens particulièrement attentatoires aux droits fondamentaux mis à disposition des fonctionnaires de l'OE et des agents de Frontex nécessitent en parallèle la mise en place d'un contrôle très strict de leurs interventions.

Dans son avis sur les conclusions de la Commission « Bossuyt », Myria appelait à un encadrement strict des escorteurs, rappelant que « le retour forcé est un moment particulièrement à risque puisqu'il requiert l'usage de la contrainte et place l'étranger dans une situation de vulnérabilité »⁹⁴. Il s'agit donc de « veiller à ce que les acteurs impliqués dans les procédures d'éloignement forcé fassent correctement usage de la contrainte, dans le plein respect des normes et obligations en vigueur, et en vue d'éviter des traitements inhumains ou dégradants ». Myria recomman-

⁹¹ Article 28 § 5 de la loi sur la fonction de police. La loi a été revue en 2023 afin d'interdire la systématité de ces fouilles et soumettre la police à une obligation de motivation individuelle et d'enregistrement (Loi modifiant la loi sur la fonction de police en vue d'instaurer une obligation d'enregistrement et de motivation des fouilles à nu, M.B., 24 novembre 2023). Voy. à ce sujet notamment l'avis n° 8/2022 du 15 juin 2022 de l'Institut fédéral des droits humains (IFDH) sur la proposition de loi modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police en vue d'instaurer une obligation d'enregistrement et de motivation des fouilles avec mise à nu, disponible sur [federalesinstitutmenschenrechte.be](https://www.federalesinstitutmenschenrechte.be).

⁹² CEDH, *M.A. c. Belgique*, 27 octobre 2020.

⁹³ AIG, *Rapport annuel 2019 sur le retour forcé*.

⁹⁴ Myria, *Note rapport final Bossuyt*, p.27.

daît pour ce faire de prévoir des moyens de contrôle de la police (les cadres chargés de superviser les éloignements) sur les autres escorteurs ainsi que d'élargir les compétences et le budget alloué de l'AIG⁹⁵. Ces recommandations sont réitérées : **il est impératif que l'élargissement de l'offre d'escorteurs s'accompagne d'un renforcement du contrôle exercé sur ceux-ci.**

L'AIG ne contrôle qu'un pourcentage très bas de toutes les opérations d'éloignement forcé au départ de la Belgique⁹⁶. Dès lors, **le procès-verbal des opérations dressé postérieurement revêt une importance particulière pour effectuer un contrôle *a minima*.** La LPA est soumise à une obligation de rapportage détaillant l'opération d'éloignement et tous les moyens de contrainte éventuellement utilisés⁹⁷. Sur la base de l'analyse de ces rapports, l'AIG liste dans son rapport annuel les moyens de contrainte utilisés et le nombre de fois que la LPA y a recours⁹⁸. Toutefois, aucune explication ou contextualisation n'est fournie sur les incidents, ce qui ne permet pas d'identifier d'éventuels manquements à la réglementation en vigueur. Par ailleurs, les rapports de contrôle individuels (anonymisés) ne sont pas publiés, malgré une recommandation de Myria en ce sens⁹⁹. Le dispositif Frontex prévoit que tout recours à la force doit faire l'objet d'un procès-verbal qui est dressé, d'une part, par le fonctionnaire de police qui accompagne les membres du contingent permanent sur le terrain¹⁰⁰ et, d'autre part, par les membres du contingent permanent à leur hiérarchie ainsi qu'à l'officier aux droits fondamentaux de Frontex (ci-après : FRO)¹⁰¹. Lorsque des actions ou omissions du personnel Frontex auraient mené à des violations des droits fondamentaux, le directeur exécutif peut prendre des mesures internes ou des sanctions disciplinaires à leur égard. Malheureusement, le rapport annuel du FRO ne contient aucune information à ce sujet. La loi retour ne prévoit quant à elle pas que l'agent de l'OE agissant en tant qu'escorteur soit soumis à une obligation de rapportage à sa hiérarchie, ce qui constitue une occasion manquée. **Myria salue les différentes obligations de rapportage auxquelles sont soumis les membres du contingent Frontex et les agents de la LPA et recommande qu'une plus grande transparence soit appliquée aux suites**

qui sont réservées à ces rapports et aux éventuelles allégations de mauvais traitements qu'ils contiennent. En tout état de cause, et vu la surveillance partielle qu'ils permettent, **ces rapports devraient être complétés par un système de surveillance par le biais de l'enregistrement vidéo de chacune des tentatives d'éloignement**¹⁰².

Le règlement Frontex prévoit que des **contrôleurs des droits fondamentaux et des observateurs de retours forcés de Frontex** peuvent également être déployés pour veiller au respect des droits fondamentaux dans les activités opérationnelles de Frontex, aux frontières extérieures ou dans le cadre du retour forcé¹⁰³. Lorsqu'ils sont présents sur une zone d'opération, les contrôleurs des droits fondamentaux et les observateurs portent un badge qui permet de les identifier. Les contrôleurs sont chargés de collecter des informations sur les éloignements, de faire rapport sur la protection des droits fondamentaux et de formuler des recommandations aux États membres. En 2024, ces observateurs Frontex ont contrôlé 45 opérations de retour (dont une à partir de la Belgique)¹⁰⁴, sur 288 vols où Frontex a fourni une assistance technique et opérationnelle¹⁰⁵. Ces observateurs formulent une série de recommandations aux États membres, et notamment de s'abstenir d'utiliser des moyens de coercition à titre préventif lors des opérations de retour et de veiller à ce que tous les participants à une opération de retour soient identifiables. La pertinence du travail des contrôleurs des droits fondamentaux de Frontex soulève toutefois des questions d'indépendance, en ce qu'ils font organiquement partie de l'autorité qu'ils sont censés contrôler. En écho aux recommandations de l'agence des droits fondamentaux de l'UE, **Myria recommande que la gestion de ces contrôleurs des droits fondamentaux et observateurs des retours forcés soit confiée à un acteur indépendant**¹⁰⁶.

95 Myria, *MyriaDoc 11*, p. 125.

96 En 2024, l'AIG a procédé à 90 contrôles du retour forcé pour un total de 173 personnes concernées. C'est une augmentation par rapport à l'année précédente (2023 : 62 ; 2022 : 95 ; 2021 : 132 ; 2020 : 128 ; 2019 : 96), mais ce chiffre reste relativement bas par rapport au nombre total d'éloignements forcés à partir de la Belgique. Selon les chiffres de l'AIG, le total des éloignements forcés (refoulement compris) est de 5.153 pour l'année 2024. Le nombre d'opérations de retour où l'AIG était présente en 2024 ne représente donc qu'une infime minorité du total des opérations de retour. Huit contrôles ont eu lieu jusqu'au lieu de destination, le reste des contrôles ayant lieu jusqu'à l'embarquement. Aucun contrôle sur les refoulements n'a eu lieu. (Voy. AIG, Rapport annuel AIG 2024 : contrôle du retour forcé).

97 Directive ministérielle en matière d'organisation des éloignements d'étrangers par avion du 16 mars 2022 (non-publiée).

98 AIG, *Rapport annuel 2023 sur le retour forcé*.

99 Myria, *Myriadoc 11*, p. 88.

100 Article 8, §2 de la loi « Frontex ».

101 Annexe V du règlement Frontex.

102 Myria, *MyriaDoc 5*, pp. 82-83 ; Myria, *Analyse du rapport intérimaire de la Commission Bossuyt*, 2019, p. 20 ; Myria, *Myriadoc 11*, p. 78. Voy. également le principe 20 du Conseil de l'Europe, *Vingt principes directeurs sur le retour forcé*, septembre 2005, pp. 56-57.

103 Article 110 du règlement « Frontex ».

104 Frontex, *Fundamental Rights Officer annual report 2024*, p. 23.

105 Ce qui comprend les opérations conjointes de retour, les opérations nationales de retour et les opérations de retour collectives, coordonnées ou organisées par Frontex.

106 FRA, *The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications – Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*, 27 novembre 2018, p. 22.

RECOMMANDATIONS

Myria recommande d'avoir recours à l'enregistrement vidéo pour effectuer le contrôle sur les retours forcés.

Myria recommande de prévoir des moyens de contrôle de la police (les cadres chargés de superviser les éloignements) sur les agents de l'OE et de Frontex ainsi que d'élargir et renforcer le contrôle de l'AIG. Myria recommande de doter ces mécanismes de contrôle de moyens financiers suffisants pour mener à bien leurs missions.

Myria recommande que la gestion des contrôleurs des droits fondamentaux et observateurs des retours forcés soit confiée à un acteur indépendant.



pourra être engagée s'ils commettent une infraction sur le territoire belge. La responsabilité civile de l'État pourra par ailleurs, conformément à la loi sur la fonction de police, être engagée pour les actes posés dans le cadre de leurs missions. La responsabilité des agents ne peut toutefois être engagée que s'ils commettent une faute intentionnelle, une faute lourde, ou une faute légère qui présente dans leur chef un caractère habituel¹⁰⁸. La faute légère n'étant pas sanctionnée, et le caractère intentionnel grave ou habituel étant à démontrer, ceci risque de générer une forme d'impunité de ces agents.

La responsabilité extracontractuelle des agents de Frontex peut également être engagée en vertu du droit européen¹⁰⁹. La jurisprudence européenne est venue préciser les conditions de l'engagement de cette responsabilité¹¹⁰.



La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : CJUE) a rendu le 18 décembre 2025 deux arrêts qui permettent de dessiner la responsabilité extracontractuelle de Frontex avec plus de précision. Dans un premier arrêt¹¹¹, la Cour annule l'ordonnance rendue par le Tribunal de l'Union européenne et critiquée par de nombreux auteurs¹¹² qui considérait que la présence du personnel de Frontex dans des opérations de retour conjointes consistait uniquement à apporter un soutien technique et opérationnel aux États membres, sans pouvoir aborder le bien-fondé des décisions de retour. La Cour invalide ce raisonnement et précise que dans le cadre de la coordination des opérations de retour conjointes, l'agence Frontex est tenue de vérifier que des décisions de retour existent pour l'ensemble des personnes concernées, et doit vérifier que celles-ci respectent les droits fondamentaux des personnes concernées, et notamment le principe de non-refoulement¹¹³. Dans un second arrêt¹¹⁴, la Cour aménage la charge

Responsabilité des agents de Frontex

La question de la responsabilité des agents de Frontex mérite une attention particulière, en ce qu'il s'agit d'agents étrangers qui œuvrent sur le territoire belge. Si des mécanismes de contrôle *a posteriori* sont prévus dans le règlement et la loi Frontex, ils présentent toutefois certaines faiblesses.

Les membres du contingent permanent intervenant sur le territoire national sont assimilés aux fonctionnaires de police pour l'application de la législation pénale et pour l'application des règles en matière de responsabilité civile¹⁰⁷. Ceci signifie que la responsabilité pénale de ces agents

107 Voy. l'article 7 de la loi « Frontex ».

108 Voy. l'article 48 de la loi sur la fonction de police.

109 Article 340 §2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

110 Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union au titre de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions, à savoir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'auteur de l'acte et le dommage subi par les personnes lésées (arrêts du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C46/93 et C48/93, EU:C:1996:79, point 51, ainsi que du 5 mars 2024, *Kočner/Europol*, C755/21 P, EU:C:2024:202, point 117 et jurisprudence citée).

111 CJUE, *WS c. Frontex*, 18 décembre 2025, Aff. C679/23 P.

112 G. DAVIES, « *The General Court finds Frontex not liable for helping with illegal pushbacks: it was just following orders* », *European Law Blog*, 11 septembre 2023 ; J. DE CONINCK, « *Shielding Frontex: On the EU General Court's "WS and others v Frontex"* », *VerfBlog*, 9 septembre 2023.

113 CJUE, *WS c. Frontex*, 18 décembre 2025, Aff. C679/23 P, § 102.

114 CJUE, *Hamoudi c. Frontex*, 18 décembre 2025, Aff. C136/24 P.

de la preuve pour les personnes qui se déclarent victimes de *pushbacks* et énonce qu'aux fins de respecter le droit à un recours effectif, il suffit à ces personnes d'apporter un commencement de preuve du déroulement de cette opération à laquelle participe Frontex et de leur présence au cours de celle-ci. Un témoignage écrit qui est suffisamment détaillé, spécifique et concordant peut constituer un tel commencement de preuve. Même si ces arrêts concernent des faits relativement anciens (2016 et 2020) et que des évolutions sont intervenues au sein de l'Agence depuis lors, ils sont fondamentaux pour réduire l'impunité et prévenir la violation des droits fondamentaux aux frontières extérieures et dans les opérations de retour. La Cour ne se prononce toutefois pas dans ces arrêts sur le lien de causalité à démontrer, qui reste un des écueils majeurs pour engager la responsabilité extracontractuelle de l'agence européenne¹¹⁵.

Outre la possibilité d'engager la responsabilité pénale extracontractuelle, la personne qui serait préjudiciée par les actes posés par un agent de Frontex dispose de la possibilité de déposer plainte via un système de plainte auprès d'un officier des droits fondamentaux¹¹⁶. Le nombre de plaintes déclarées recevables pour tous les États membres est extrêmement bas¹¹⁷, ce qui contraste nettement avec les incidents aux frontières extérieures, épinglés par la société civile ces dernières années¹¹⁸. Ces chiffres ne traduiraient donc pas une absence d'incidents, mais plutôt que le mécanisme de plainte est largement méconnu et incompris parmi le public cible. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (ci-après : CPT) avait d'ailleurs souligné le manque d'informations suffisantes fournies au sujet du mécanisme de plainte¹¹⁹. Par ailleurs, l'issue de la procédure de plainte et les suites qui y sont données sont subordonnées au bon vouloir des États membres et à la collaboration qu'ils sont prêts à fournir, ce qui limite l'efficacité du système.

Conclusion : une approche toujours plus sécuritaire du fait migratoire

Les modifications législatives commentées reposent sur une approche sécuritaire du fait migratoire qu'elles appréhendent. Pour Myria, la loi « retour » paraît s'inscrire dans cette logique dès lors qu'elle s'attache à élargir le recours à la force et à la contrainte dans le cadre des procédures d'éloignement et qu'elle ne propose pas de réelles alternatives à l'utilisation de la détention. Certes, des mesures préventives et moins coercitives sont inscrites dans la loi, mais elles s'inscrivent également dans cette logique sécuritaire. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles les autorités administratives peuvent en refuser la mise en œuvre sont telles qu'elles ne risquent de constituer une réelle alternative à la détention que dans des cas très limités. L'adoption de la loi Frontex s'inscrit dans un contexte où l'accent est mis sur la sécurisation des frontières et l'usage de plus de moyens répressifs pour sécuriser celles-ci et mettre en œuvre le retour forcé des personnes sans droit de séjour. Renforcer les moyens d'action de la police des frontières, c'est aussi poser les jalons des nouvelles réglementations prévues dans le Pacte migratoire de l'UE, qui s'inscrivent également dans une perspective donnant la priorité au sécuritaire et augmentant le risque de violations des droits fondamentaux¹²⁰.

115 Voy. B. Muhambya, « L'incertaine responsabilité civile de Frontex et la responsabilité partagée : la nécessité des mécanismes de réparation effective des dommages pour les victimes demandeurs d'asile », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2023 ; Voy. également sur cette question : N. Forster, *La querelle autour de la responsabilité civile de Frontex – EU Immigration and Asylum Law and Policy*, blog Odysseus Network, 26 février 2021 ; M. Gkliati, *The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations – EU Immigration and Asylum Law and Policy*, blog Odysseus Network, 13 février 2021 ; C. Billet, « Quelle(s) responsabilité(s) pour l'agence Frontex ? », in P. Chaumette, *Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Gomilex, 2018.

116 Article 111 du règlement « Frontex ».

117 En 2023, l'Officier des droits fondamentaux a reçu 64 plaintes, dont 4 seulement ont été déclarées recevables et transmises aux autorités compétentes des États membres concernés pour traitement ultérieur, ainsi qu'au directeur exécutif de Frontex pour information. En 2022, il s'agissait de 69 plaintes réceptionnées, dont 10 déclarées recevables. Voy. Frontex, *Fundamental Rights Officer annual report 2023*.

118 Human Rights Watch et Border Forensic, « Complicité dans le ciel : La surveillance aérienne par Frontex facilite les abus », décembre 2022 ; Enquête *Le Monde*, « Des appareils de surveillance de Frontex sont utilisés par les garde-côtes libyens pour intercepter illégalement des migrants », 23 novembre 2022 ; La Cimade, « Frontex dans la tempête : Chronologie des accusations ciblant l'agence Frontex d'octobre 2020 à mai 2022 ».

119 CPT, Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique du 7 au 10 novembre 2022, §73, disponible sur rm.coe.int.

120 E. Guild & V. Apatzidou, *EU Pact Instruments on Asylum and Minimum Human Rights Standards*, Odysseus blog on the Pact on Migration & Asylum, 21 octobre 2024.

Quel sort réserver aux détenus sans droit de séjour en prison ?

Introduction

La Belgique a atteint des chiffres record en matière de surpopulation pénitentiaire¹²¹. Un tiers des détenus ne sont pas en ordre de séjour. Dans ce contexte, diverses propositions visant à éloigner ou transférer les détenus sans droit de séjour directement depuis les prisons vers l'étranger ou les centres fermés ont été formulées par le politique. Cette volonté politique de donner priorité à l'éloignement des détenus sans droit de séjour depuis nos prisons n'est pas neuve. Cette catégorie de détenus fait déjà, depuis plusieurs années et dans cet objectif, l'objet d'un traitement spécifique en droit de l'exécution des peines.

Vu le nombre important de ces détenus dans nos prisons, il est légitime de s'intéresser en particulier à cette catégorie de détenus. Il paraît tout aussi fondamental de s'interroger sur l'impact que peuvent avoir les mesures actuellement prises ou envisagées à l'égard de cette population¹²².

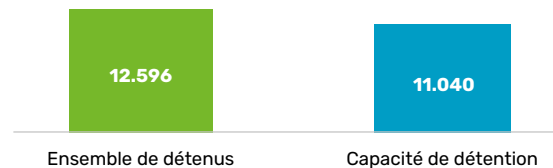
Ce focus analyse en profondeur la situation dans laquelle se trouvent ces détenus et les mesures actuellement prises ou envisagées à leur égard. **La première partie** vise à contextualiser le propos, en revenant sur la proportion de détenus sans droit de séjour dans nos prisons et sur le profil de ces détenus. Dans un **deuxième temps**, l'importance de garantir le droit à la réinsertion de tout détenu, quel que soit son statut de séjour, est rappelée. Ces détenus, comme tout autre détenu, doivent se voir proposer des mesures visant à préparer leur réinsertion dans la société. **Dans un troisième temps**, ce focus revient sur les perspectives envisagées au niveau politique et offertes au niveau judiciaire à l'égard de ces détenus. Au niveau politique, l'accent est mis sur la nécessité de maximiser l'éloignement de ces détenus sans droit de séjour depuis nos prisons. Au niveau judiciaire, la priorité est donnée à la prise de mesures privatives de liberté à l'égard de ces détenus, au détriment de l'adoption de mesures visant à préparer leur réintégration dans la société. Ces logiques dans lesquelles s'inscrivent pouvoir politique et pouvoir judiciaire génèrent un certain nombre d'effets négatifs, non seulement pour le détenu

sans droit de séjour, mais également pour la société dans son ensemble. **Dans un quatrième temps**, Myria revient sur ces effets pervers. Dans une **cinquième et dernière partie**, sur la base des constats opérés, diverses pistes visant à redonner accès à ces détenus à des mesures et outils utiles afin de préparer leur réintégration dans la société sont proposées.

Un nombre élevé de détenus sans droit de séjour dans nos prisons

La Belgique est mauvaise élève en termes de population pénitentiaire. Le pays est confronté de manière récurrente à une situation de surpopulation pénitentiaire. Au 1^{er} janvier 2025, 12.596 détenus étaient en prison ou en congé pénitentiaire ordinaire.¹²³ La capacité de détention à la même date était de 11.040 personnes. Dans une décision datée du 5 décembre 2024, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe déplorait l'absence de mesures efficaces prises par la Belgique pour remédier au problème structurel de la surpopulation carcérale et aux conditions de détention qui sont, en raison de cette surpopulation, inacceptables¹²⁴. Cette surpopulation pénitentiaire s'est encore aggravée depuis.

Comparaison entre nombre de détenus et capacité carcérale au 1^{er} janvier 2025



Or, une part importante des personnes détenues dans nos prisons est de nationalité étrangère et, parmi celles-ci, la grande majorité n'a pas droit au séjour. Ainsi, au 1^{er} janvier 2025, 5.761 détenus incarcérés dans nos prisons étaient

¹²¹ Voy. les chiffres cités ci-après.

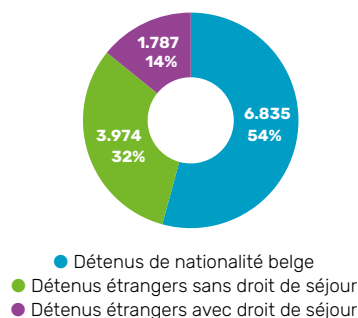
¹²² Myria, en tant qu'organisme spécialisé, membre du Mécanisme national de prévention, a rédigé une note visant à exprimer quelques préoccupations quant aux mesures que notre gouvernement affirme entendre prendre à l'égard de cette population. Voy. la note rédigée par le Mécanisme national de prévention en collaboration avec le Conseil central de surveillance pénitentiaire et le Centre fédéral Migration (Myria) de même qu'Ellen Vandennieuwenhuysen, Mécanisme national de prévention, *Éloignement des détenus sans droit de séjour directement depuis les prisons : une solution à la surpopulation carcérale ? – Préoccupations et points d'attention du Mécanisme national de prévention*.

¹²³ Voy. la réponse à la question parlementaire n° 56-2-000145 de M. le député Werner Somers du 2 avril 2025, concernant « la Population des prisons – Évolution et composition », Doc., Ch., sess. ord., 2024-2025.

¹²⁴ Décision du Conseil des ministres du 5 décembre 2024, 1514e réunion (3-5 décembre 2024) (DH) - H46-12- Vasilescu c. Belgique (Requête n° 64682/12).

de nationalité étrangère¹²⁵, ce qui représente environ 45% de la population carcérale totale. Parmi ces détenus, 3.974 étaient sans droit de séjour. Environ 31,5% de la population carcérale était donc constituée de détenus sans droit de séjour. Pour les années 2016 à 2024, le pourcentage de détenus sans droit de séjour se situe, de manière assez stable, autour des 30% de la population carcérale. Ce chiffre est particulièrement élevé au regard de ceux affichés par d'autres pays européens, dont la population étrangère au sein des prisons est en majorité inférieure à 25%¹²⁶.

Distribution des détenus selon la nationalité et le type de séjour



Des détenus sans droit de séjour aux profils variés

La notion de détenu sans droit de séjour couvre des profils variés.

Parmi ces détenus, certains n'ont aucune attache avec le territoire et ne seront jamais dans les conditions d'accès à un droit de séjour. D'autres sont cependant susceptibles de rentrer dans les conditions d'octroi d'un titre de séjour.

Tous ces détenus sans droit de séjour ne pourront pas nécessairement faire l'objet d'un éloignement ou d'un transfert vers un pays étranger pour des motifs tenant au respect de leurs droits fondamentaux, des motifs d'ordre diplomatique ou encore en raison de leur absence d'identification.

Des détenus sans droit de séjour ayant de fortes attaches avec le territoire belge

Certains détenus sans droit de séjour **n'ont jamais eu de titre de séjour, mais ont néanmoins des attaches fortes avec la Belgique** ou sont dans une situation telle que **des motifs d'ordre humanitaire pourraient justifier une régularisation de leur situation**. Certains ont entamé des démarches en ce sens mais n'ont pas droit au séjour le temps de l'examen de leur situation, ce qui les place dans une « zone grise »¹²⁷. Les expressions « zones grises » ou « situations grises » font référence à toutes les situations de séjour administratives qui se situent entre l'étranger autorisé au séjour et en possession d'une carte matérialisant ce droit d'une part, et l'étranger sans droit de séjour d'autre part.

Parmi ces détenus, d'autres **ont vécu légalement sur le territoire belge mais n'ont plus de titre de séjour**, car celui-ci leur a été retiré en raison de leur(s) condamnation(s) pénale(s). La loi sur les étrangers permet de retirer le droit au séjour ou d'exclure du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire ceux qui sont considérés comme présentant un danger pour l'ordre public¹²⁸. Une condamnation pénale constitue un élément de nature à fonder ce type de décision. Parmi les détenus faisant l'objet de retraits de droit de séjour à la suite d'une condamnation pénale, certains sont nés ou ont pratiquement toujours vécu en Belgique. La loi sur les étrangers, qui excluait ces profils du champ d'application de ces dispositions, a en effet été revue en ce sens en 2017¹²⁹.

En décembre 2023, un représentant de l'administration pénitentiaire pointait le fait que durant la période entre l'entrée en vigueur de ces modifications en 2017 et début mai 2022, 459 décisions de retrait de séjour avaient été prises à l'égard d'étrangers détenus¹³⁰. Dans le rapport 2024 de l'OE, il est précisé qu'en 2022, 85 étrangers détenus dans nos établissements pénitentiaires se sont vus retirer leur titre de séjour, en 2023, 91 et en 2024, 99 détenus étrangers se sont vus retirer leur droit au séjour pour des motifs tenant à la protection de l'ordre public¹³¹. Il est précisé plus loin que « des décisions de fin de séjour sont également prises pour des personnes radicalisées et pour des personnes dont le statut de protection a été retiré »

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ M. F. Aebi, E. Cocco, rapport Space I – 2023, p. 60.

¹²⁷ Voy. sur ces zones grises de la situation de séjour : LDH, Move, *Vade-mecum pour la défense juridique des étrangers détenus en prison*, pp. 63 et suivantes.

¹²⁸ Voy. notamment les articles 20 et suivants ; 40 et suivants ; 55/2, 55/3/1, 55/4, 55/5/1 de la loi du 15 décembre 1980 permettant de retirer le droit au séjour pour des motifs d'ordre public, de retirer ou d'exclure du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Sur ces dispositions, voy. Myria, *La migration en chiffres et en droits* 2022, *Cahier « Retour, détention et éloignement »*, pp. 27 et suivantes.

¹²⁹ Par la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, *M.B.*, 19 avril 2017, p. 51890 et la loi du 15 mars 2017 modifiant l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 29 avril 2017, p. 51900, dites les lois « ordre public ». Sur ces lois, voy., outre le *Cahier « Retour, détention et éloignement »* 2022 de Myria cité ci-avant : Myria, *MyriaDoc 5*, 2017 et C. Macq, « Le point sur le retrait du droit au séjour et l'éloignement pour motifs d'ordre public des étrangers en séjour légal », *Rev. dr. étr.*, n° 198, pp. 179-219.

¹³⁰ SPF Justice, *Table Ronde, Détenus sans droit de séjour*, décembre 2023.

¹³¹ OE, *Rapport d'activités* 2024, p. 57.

et que « ces chiffres ne sont pas inclus ici »¹³². Le nombre d'étrangers détenus auxquels on a retiré le droit au séjour est donc encore plus élevé. Notons que les principales nationalités concernées par ces retraits de séjour sont les Néerlandais et les Marocains.

Les détenus déchus de la nationalité ne sont par ailleurs pas inclus dans ces chiffres. La déchéance de la nationalité pour les binationaux, dispositif qui permet de retirer la nationalité belge à des personnes condamnées notamment pour des faits de terrorisme, connaît une recrudescence dans l'ordre juridique belge depuis quelques années¹³³. La jurisprudence considère que la déchéance de la nationalité n'a pas pour effet de replacer la personne dans la situation de séjour dans laquelle elle se trouvait avant l'obtention de la nationalité¹³⁴. La personne déchue de la nationalité se retrouve donc, au jour de l'exécution de cette décision, sans droit au séjour. Parmi les personnes déchues de leur nationalité, certaines ont vécu toute leur vie (ou pratiquement) sur le territoire belge. On peut citer, pour exemple, Malika El Aroud, belgo-marocaine, arrivée à l'âge de 5 ans en Belgique, déchue de la nationalité belge à l'âge de 58 ans et décédée sur le territoire belge après des années dans la clandestinité, n'ayant jamais pu être éloignée vers le Maroc¹³⁵.

Myria a reçu des signalements de situations similaires de personnes ayant perdu leur droit au séjour à la suite d'une condamnation pénale alors qu'elles sont arrivées à un jeune âge sur le territoire belge et y ont toujours vécu.



Un signalement mis en évidence

Monsieur K., de nationalité congolaise, âgé d'une quarantaine d'années. Il est arrivé à l'âge de 9 ans en Belgique avec ses parents et ses sœurs et y résidait légalement depuis.

Monsieur K. a été condamné à plusieurs reprises pour des faits de vols, de fraude informatique et de trafic de stupéfiants. À la suite de ces condamnations, l'OE a pris à son égard une décision de retrait du droit au séjour. Cette décision a été annulée par le Conseil du contentieux des étrangers (CCE).

Cette annulation a été suivie de l'adoption, par l'OE, d'une nouvelle décision de retrait de séjour. Monsieur K. a, à nouveau, introduit un recours contre cette décision auprès du CCE mais ce recours étant non suspensif, il se retrouve pour le moment privé de titre de séjour.

Monsieur K. n'a plus aucun lien avec le Congo, son pays d'origine et, à l'inverse, a des liens fort avec sa famille en Belgique. Il vivait chez sa mère avant son arrestation. Il explique par ailleurs être un soutien indispensable pour sa sœur ayant récemment souffert de graves problèmes de santé. L'OE lui retire néanmoins son droit au séjour, considérant que le risque qu'il représente pour l'ordre public doit primer sur son droit à la vie privée et familiale.

Monsieur est détenu avec une date de fin de peine fixée en 2028. Il sera prochainement admissible à des aménagements de peine mais sait qu'il ne pourra qu'avec difficulté en obtenir, puisqu'il se retrouve sans droit de séjour en Belgique. Monsieur ne se voit pas retourner au Congo, pays à la situation politique instable et avec lequel il n'a plus aucun lien.

Des détenus sans droit de séjour inéloignables

L'éloignement de certains de ces détenus peut par ailleurs s'avérer impossible, en raison des risques de violation de leurs droits fondamentaux en cas de retour dans leur pays d'origine¹³⁶, pour des motifs d'ordre diplomatique ou en raison de leur absence d'identification.

Ces détenus, bien qu'ils n'aient pas de droit de séjour, seront nécessairement amenés à demeurer, et donc à se réinsérer sur le territoire belge à l'issue de leur peine ou après leur libération. Ils ne pourront par ailleurs pas faire l'objet d'un éloignement ni d'un transfèrement vers un pays étranger au cours de leur peine.

132 Ibid., p. 58.

133 Voy. les articles 23, 23/1 et 23/2 du Code de la nationalité belge. Pour un commentaire de ces articles voy. : C. Macq, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Vol. 2021, n°s 2515-2516.

134 Ibid., pp. 14 et suivantes.

135 Voy. à ce propos *België krijgt "zwarte weduwe" Malika El Aroud het land niet uit: waarom is mensen zonder papieren uitwijzen zo moeilijk?*, interview du 1^{er} mars 2021 avec le secrétaire d'État Mahdi, *De Afspraak*, 2 mars 2021.

136 La décision de renvoi vers le pays d'origine de la personne concernée peut, sous certaines conditions, porter atteinte au droit à la vie privée et familiale des individus concernés protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (voy. parmi d'autres les arrêts CEDH, *Sharafane c. Danemark*, 12 novembre 2024 et CEDH, *I.M. c. Suisse*, 19 avril 2019) ou exposer la personne concernée à un risque d'être soumise à des traitements inhumains ou dégradants ou à de la torture, en violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit que « nul ne peut être soumis à la torture ou aux traitements inhumains ou dégradants ». La Cour européenne des droits de l'homme juge, de manière constante, que lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'étranger faisant l'objet d'une décision d'éloignement, court un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3 de la Convention dans le pays de destination, l'article 3 implique l'obligation de ne pas éloigner la personne en question vers ce pays. (voy. parmi d'autres CEDH (GC), *F.G. c. Suède*, 23 mars 2016, § 111 ; CEDH, *M.A. c. France*, 1^{er} février 2018, §§ 51 à 57).



Lettre ouverte à la Cour européenne des droits de l'homme

Au mois de mai 2025, Myria a réagi, conjointement avec une série d'autres institutions¹³⁷, à l'initiative prise par différents gouvernements d'adresser une lettre ouverte à la Cour européenne des droits de l'homme l'enjoignant à offrir une interprétation plus souple des obligations applicables en termes de respect des droits fondamentaux à l'égard de certaines catégories de population¹³⁸. Les détenus sans droit de séjour étaient clairement visés au travers de cet appel. Le Premier ministre Bart De Wever a déclaré à ce propos : « De nombreux dirigeants européens sont frustrés par les obstacles que nous rencontrons régulièrement dans la lutte contre les criminels qui abusent de l'ouverture de nos sociétés. Cela engendre également un profond mécontentement au sein de la population européenne. » (...) « Cette lettre est un appel à prendre ce problème au sérieux et à faire enfin preuve de détermination. Malheureusement, notre pays ne connaît que trop bien ce problème. En tant que Premier ministre de ce pays, je soutiens donc cet appel sans réserve. »¹³⁹

Myria, en collaboration avec d'autres institutions, rappelait aux termes de cette lettre la nécessité « dans un contexte international où les droits fondamentaux et la justice sont de plus en plus remis en cause (...) que la Belgique reste fidèle à ses engagements. L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme et le respect des décisions de la Cour » s'avérant, dans ce contexte « plus que nécessaires. »¹⁴⁰ Il n'est pas question de nier les standards applicables en termes de respect des droits fondamentaux au nom d'autres impératifs. Les États dits démocratiques se doivent de respecter ces droits, socles de toute démocratie à l'égard de tous, y compris des détenus sans droit de séjour.

Le droit à la réinsertion : un droit fondamental qui doit être accessible à tous, peu importe le statut de séjour

Le droit de l'exécution des peines prévoit expressément que la privation de liberté doit permettre *in fine* la réinsertion de la personne condamnée dans la société, que ce soit en Belgique ou à l'étranger¹⁴¹. Dans une recommandation relative aux détenus étrangers, le comité des ministres du Conseil de l'Europe¹⁴² précise que cette exigence vaut également pour les détenus non autorisés au séjour. Il recommande que « la préparation à la remise en liberté des détenus étrangers » commence « au moment opportun et de manière à faciliter leur réinsertion dans la société ».

La loi relative au statut juridique externe¹⁴³ offre la possibilité aux condamnés détenus, moyennant le respect de conditions, de bénéficier de modalités d'exécution de la peine leur permettant de sortir de prison avant la fin de leur peine, afin de préparer leur réinsertion. Il s'agit notamment des permissions de sortie, des congés pénitentiaires, de la libération conditionnelle, de la libération provisoire en vue de l'éloignement ou de la remise, de la libération anticipée ou encore de la détention limitée¹⁴⁴.

Les condamnés sans droit de séjour ont, un moment, été exclus de la majorité des modalités d'exécution de la peine exécutables sur le territoire belge par une loi du 5 février 2016¹⁴⁵, annulée l'année suivante. L'adoption de ces dispositions faisait suite aux intentions communiquées par le ministre de la Justice alors en fonction, de « réformer la législation de manière à dégager autant que possible une complémentarité avec la politique migratoire et de retour et les décisions de l'Office des étrangers. »¹⁴⁶ Le ministre estimait que « si la réhabilitation et la réinsertion sociale devaient à nouveau recevoir la priorité dans l'exécution des peines d'emprisonnement, cela n'était pas valable pour les détenus sans titre de séjour qui doivent,

137 Voy. le communiqué de presse publié conjointement par Myria, l'Institut fédéral des droits humains (IFDH), le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP), l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH), le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Unia : *Appel au respect de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme*, 27 mai 2025.

138 Voy. VRT NWS, *Neuf pays, dont la Belgique, demandent à l'UE de faciliter l'expulsion de criminels étrangers*, 23 mai 2025 de même qu'un résumé de cette lettre repris par *Avocats.be*, *Les droits humains en danger* : « Dans une lettre ouverte publiée ce 22 mai 2025, les dirigeants de neuf pays européens, la Belgique et l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la République tchèque assurent d'abord partager « une croyance ferme en nos valeurs européennes, en l'état de droit et dans les droits de l'homme », mais se demandent ensuite si la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas, « dans certains cas, étendu le champ d'application de la Convention trop loin par rapport aux intentions initiales de celle-ci, modifiant ainsi l'équilibre entre les intérêts qui devraient être protégés ».

139 Ibid.

140 *Appel au respect de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme*, 27 mai 2025, op. cit.

141 Voy. l'article 9, § 2, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005, p. 2815.

142 *CM/Rec(2012)12*, adoptée le 10 octobre 2012.

143 Voy. la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 15 juin 2006 ci-après « loi relative au statut juridique externe ».

144 Voy. ci-après pour plus d'explications.

145 Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 19 février 2016, p. 13130.

146 Plan Justice du ministre de la Justice (p. 50), *Doc.*, Ch., sess. ord. 2014-2015, n° 54-1019/001, p. 244.

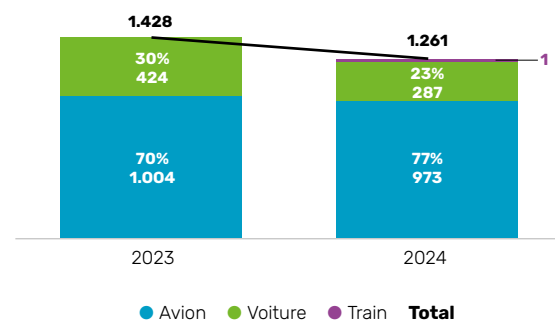
quant à eux, impérativement quitter la Belgique. »¹⁴⁷ Cette loi a été annulée l'année suivante par la Cour constitutionnelle belge¹⁴⁸. La Cour a jugé que, pour les condamnés non autorisés au séjour, cette exclusion absolue de l'accès aux modalités d'exécution de la peine était discriminatoire. La Cour critiquait en substance le fait que cette exclusion absolue empêche l'octroi de ces modalités à l'égard de ces détenus « quels que soient les faits qu'ils ont commis, la peine prononcée à leur égard, leur comportement depuis leur incarcération, l'historique de leur situation administrative de séjour, leurs attaches familiales en Belgique et la possibilité d'éloignement en ce qui les concerne. »¹⁴⁹ La Cour rappelait ensuite la nécessité de garantir, dans le cadre de l'exécution d'une peine, le respect d'un principe fondamental : le principe de l'individualisation de la peine. Une peine doit être exécutée tenant compte non seulement de la situation administrative du détenu, mais également de sa personnalité, de même que de sa situation sociale, professionnelle et familiale. Tout détenu doit bénéficier d'un accès aux modalités permettant de préparer sa réinsertion. La nécessité de permettre l'accès aux détenus sans droit de séjour aux dispositifs permettant une préparation de leur réinsertion a également été rappelée dans un autre arrêt de la Cour constitutionnelle datant de septembre 2023¹⁵⁰.

Perspectives envisagées pour les détenus sans droit de séjour : l'éloignement et, dans l'attente, l'enfermement

L'éloignement ou, à défaut, l'enfermement restent, en pratique et dans la majorité des cas, les seules perspectives envisagées par les pouvoirs politique et judiciaire pour les détenus sans droit de séjour une fois condamnés. Dans l'intervalle, il ne leur est donné qu'un accès limité aux dispositifs permettant une préparation de leur réinsertion dans la société. Et ce, malgré le rappel à l'ordre de la Cour constitutionnelle et l'exigence posée par les instances internationales d'offrir à tout détenu un accès effectif aux dispositifs permettant de préparer une réinsertion dans la société.

Selon le rapport d'activités 2023 de l'OE, 1.428 détenus ont été éloignés depuis les prisons en 2023¹⁵¹ : 1.004 par avion et 424 en voiture, ce qui laisse supposer qu'ils ont été éloignés vers un pays limitrophe, ou du moins proche géographiquement. Selon le rapport d'activités 2024 de l'OE, 1.261 détenus ont été éloignés depuis les prisons en 2024 : 973 par avion et 287 en voiture¹⁵². La nationalité la plus représentée parmi ces détenus en 2024 est la nationalité albanaise, viennent ensuite les nationalités marocaine, algérienne et néerlandaise.

Répartition des éloignements depuis la prison selon le type de départ



L'OE note que la diminution des éloignements depuis les prisons entre 2023 et 2024 s'expliquerait par des modifications récemment apportées au régime de l'exécution des peines¹⁵³. Depuis septembre 2023, tous les condamnés à une peine de trois ans ou moins qui dépendaient encore auparavant, pour une partie, de l'administration pénitentiaire pour obtenir une libération provisoire, dépendent du juge de l'application des peines¹⁵⁴. L'OE précise dans son rapport qu'« avant le 1^{er} septembre 2023 », les détenus sans droit de séjour qui ne dépendaient pas du juge de l'application des peines « pouvaient bénéficier d'une libération provisoire quasi automatique accordée par le directeur de la prison, permettant un éloignement dès 4 mois avant cette date, sous réserve d'identification » alors que désormais, « ils doivent en faire expressément la demande auprès du juge de l'application des peines. »¹⁵⁵ Comme détaillé ci-après, une loi surpopulation¹⁵⁶ adoptée au mois de juillet 2025 apporte quelques modifications au régime existant dans l'objectif de faciliter l'accès de ces détenus condamnés

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ C.C., 21 décembre 2017, arrêt n° 148/2017, B. 90.2., J.T., 2018, p. 97, *Rev.dr.pén.*, 2018, p. 455, note E. Delhaise, O. Nederlandt, « Légiférer coûte que coûte ? », pp. 541-566 ; Voy. également : M.-A. Beernaert, D. Vandermeersch, « La Cour constitutionnelle recadre le législateur "pot-pourri II" », J.T., 2018, pp. 81-96.

¹⁴⁹ Ibid., B.90.3.

¹⁵⁰ C.C., 14 septembre 2023, n° 120/2023.

¹⁵¹ OE, *Rapport d'activités 2023*, p. 87.

¹⁵² OE, *Rapport d'activités 2024*, p. 83.

¹⁵³ Voy. OE, *Rapport d'activités 2024*, p. 56.

¹⁵⁴ Voy. ci-après. Pour plus de détails sur cette réforme entrée en vigueur en septembre 2022 et septembre 2023, voy. O. Nederlandt et M.-A. Beernaert, *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans, réformer en temps de surpopulation carcérale ?*, Bruxelles, Larcier, 2025.

¹⁵⁵ Voy. OE, *Rapport d'activités 2024*, p. 56.

¹⁵⁶ Loi du 18 juillet 2025 portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons et introduisant l'impossibilité de principe d'exécuter la surveillance électronique au lieu où la victime réside (1), M.B., 4 août 2025.

à des courtes peines à des modalités d'exécution de la peine¹⁵⁷. Cette loi ayant été adoptée juste avant la clôture de ce focus, son impact ne peut encore être mesuré.

Au niveau politique : la volonté de donner priorité à l'éloignement des détenus sans droit de séjour

La volonté de donner priorité à l'éloignement des détenus sans droit de séjour et de renforcer les mécanismes facilitant celui-ci à partir de la prison a régulièrement été affirmée au niveau politique durant la dernière décennie¹⁵⁸, au point d'aller jusqu'à appeler au non-respect des droits fondamentaux de ces détenus au nom de la nécessité de leur éloignement¹⁵⁹.

Dans cette logique, ces détenus sans droit de séjour ont été, par le passé, exclus de l'accès aux modalités d'exécution de la peine à exécuter sur le territoire belge par la loi¹⁶⁰. Ces dispositions légales ont été annulées par la Cour constitutionnelle, comme expliqué ci-avant, qui a rappelé à cette occasion que le droit à préparer sa réinsertion doit être accessible à tous, peu importe le statut de séjour¹⁶¹.

Différentes modalités d'exécution de la peine visant à éloigner du territoire belge les détenus sans droit de séjour directement depuis la prison ont, par ailleurs, été insérées dans la loi.

C'est par exemple le cas de la libération provisoire en vue de l'éloignement, qui permet au tribunal ou au juge de l'application des peines de libérer anticipativement le condamné non autorisé au séjour en vue d'un éloignement du territoire¹⁶². La libération en vue de l'éloignement est accessible au condamné pour lequel il ressort d'un avis de l'OE qu'il est

en séjour irrégulier. La libération en vue de l'éloignement ne sera accordée qu'après exécution d'une partie de la peine de privation de liberté à subir (un tiers de la peine pour les condamnés à une peine de plus de trois ans d'emprisonnement et, depuis peu¹⁶³, six mois avant le tiers de la peine pour les condamnés à une peine de trois ans ou moins)¹⁶⁴. L'octroi d'une libération en vue de l'éloignement est, par ailleurs, subordonné à l'examen de contre-indications relatives au risque de perpétration de nouvelles infractions graves, au risque que le condamné importune les victimes, ainsi qu'aux efforts fournis par le condamné pour indemniser les parties civiles. Pour les condamnés à une peine de trois ans ou moins, les conditions d'octroi viennent d'être réduites à l'absence de risque directement observable pour l'intégrité physique de tiers¹⁶⁵. L'absence de perspectives de réinsertion sociale du condamné ne constitue pas une contre-indication à l'octroi de cette modalité. Il n'y a pas non plus de plan de réinsertion sociale exigé dans ce cas.

En outre, des dispositifs visant à maximiser les échanges d'informations entre l'OE et les établissements pénitentiaires ont été inscrits dans la loi, de manière à maximiser les chances d'identifier rapidement l'étranger, de définir son statut de séjour et d'effectuer les démarches nécessaires pour qu'il puisse être éloigné. La loi sur les étrangers prévoit ainsi que, dès l'incarcération d'un prévenu ou condamné étranger en séjour irrégulier, l'OE est informé par le directeur de l'établissement pénitentiaire de son enfermement¹⁶⁶. À la suite de cette information, l'OE va entamer les démarches nécessaires à l'identification de l'intéressé¹⁶⁷. Une circulaire ministérielle de 2017 détaille les conditions dans lesquelles s'opèrent les échanges d'informations tout au long de la détention¹⁶⁸. Notons que des agents de l'OE se rendent régulièrement dans les établissements pénitentiaires en vue de renforcer l'identification et le suivi de la situation

157 Voy. ci-après pour de plus amples explications sur cette loi « surpopulation ».

158 Voy. ci-après. L'accord de gouvernement propose de maximiser le retour des détenus étrangers afin d'augmenter le flux sortant des prisons. Il parle d'« encourager le retour rapide des détenus étrangers dans leur pays d'origine » et le « retour dans les pays de l'UE ou dans les pays ayant conclu des accords de retour ». La déclaration de politique générale et la note de politique générale parlent du « retour des non-Belges et des détenus sans droit de séjour » et du « retour des détenus dans leur pays d'origine ». *Accord de gouvernement 2025-2029*, pp. 160 et 161. En outre, la déclaration de politique générale et la note de politique générale précisent que les retours vers les pays de l'UE ou les pays ayant conclu des accords de retour seront encore accrus (*Exposé d'orientation politique*, Justice, Doc., Ch., n° 56/0767/017, 13 mars 2025, pp. 44 et suivantes ; *Exposé d'orientation politique, Asile et migration*, Doc., Ch., n° 56/0767/037, 13 mars 2025, pp. 9 et suivantes.). La volonté de maximiser l'éloignement des détenus sans droit de séjour ou leur transfert vers l'étranger au cours ou à la fin de l'exécution de la peine était déjà affirmée par le précédent Ministre de la justice dans sa note de politique générale. Voy. l'exposé d'orientation politique, Justice, Doc., Ch., sess. ord. 2020-21, n° 55-1610/15. Dans le Plan Justice 2015, le ministre de la Justice consacrait déjà un point particulier aux condamnés sans droit de séjour. Il estimait que ces derniers ne devaient pas pouvoir bénéficier des modalités alternatives d'exécution de la peine axées sur l'intégration dans la société belge (Plan Justice du ministre de la Justice, Doc., Ch., sess. ord., 2014-2015, n° 54 1019/001, pp. 243-244).

159 Voy. ci-avant, et pour rappel le communiqué de presse publié par Myria en collaboration avec d'autres institutions : *Appel au respect de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme. Réaction de six institutions publiques des droits humains à la lettre ouverte du 22 mai 2025 de plusieurs chefs d'État européens*, 27 mai 2025.

160 Par la loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice mentionnée ci-avant. Ces modalités d'exécution de la peine seront détaillées ci-après.

161 C.C., 21 décembre 2017, n° 148/2017 et C.C., 14 septembre 2023, n° 120/2023.

162 Voy. notamment les articles 26, §2, 28, §2 et 98/11 de la loi relative au statut juridique externe.

163 Depuis l'entrée en vigueur d'une loi du 18 juillet 2025 portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons et introduisant l'impossibilité de principe d'exécuter la surveillance électronique au lieu où la victime réside (1), *M.B.*, 4 août 2025.

164 Voy. l'article 98/11 de la loi relative au statut juridique externe tel que modifié par la loi du 18 juillet 2025, *op. cit.*

165 Voy. l'article 98/13 de la loi relative au statut juridique externe tel que modifié par la loi du 18 juillet 2025, *op. cit.*

166 Art. 74/8 de la loi du 15 décembre 1980.

167 *Ibid.*

168 Circulaire 1815bis du 27 novembre 2017 (Coordination officielle 21 décembre 2017).

de séjour des détenus et de faciliter, le cas échéant, leur éloignement¹⁶⁹.

L'accord de gouvernement 2025-2029¹⁷⁰ et les notes de politique générale Justice et Asile et migration¹⁷¹ annoncent poursuivre les efforts en vue de maximiser ces objectifs. Il y est notamment prévu, en contradiction avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, d'exclure les détenus sans droit de séjour de l'accès à la libération conditionnelle¹⁷². L'accent est par ailleurs mis à nouveau sur l'éloignement des détenus sans droit de séjour vers leur pays d'origine. À défaut, une détention dans d'autres pays est envisagée comme alternative pour ceux qui ne peuvent être éloignés¹⁷³. La seule expérience belge de « location » de prison est celle de la prison de Tilburg, où des détenus provenant de prisons belges ont été transférés entre 2009 et 2011 pour y purger une partie de leur peine. Des chercheurs ont mis en évidence les différences de traitement qu'une telle détention génère¹⁷⁴. Une détention à l'étranger dans un pays dans lequel le détenu n'aurait pas d'attaches et ne maîtriserait pas les codes et la langue comporte également le risque de handicaper la mise en place de modalités visant à assurer une réinsertion progressive du condamné dans la société¹⁷⁵.

Dans cette même logique selon laquelle il convient de donner priorité à l'éloignement des détenus sans droit de séjour, les politiques ont régulièrement affirmé vouloir maximiser les possibilités de transfèrements interétatiques de détenus vers leur pays d'origine. Ceci est réaffirmé dans les dernières déclarations politiques de l'actuel gouvernement¹⁷⁶. Les détenus sans droit de séjour peuvent, en vertu du droit de l'UE¹⁷⁷, de même que de conventions internationales¹⁷⁸,

être transférés (volontairement ou non) vers l'État dont ils sont ressortissants, en vue d'y purger le reste de leur peine. Dans ces cas, un ordre de quitter le territoire, éventuellement assorti d'une interdiction d'entrée, est délivré en vue d'un transfert interétatique. De tels transferts sont toutefois soumis à des conditions strictes, ce qui explique que le nombre de détenus faisant l'objet de ce type de procédures reste limité¹⁷⁹. Hors UE, un transfert est notamment subordonné, sauf dérogation¹⁸⁰, au consentement de la personne concernée et un accord entre les États sur le transfèrement est nécessaire¹⁸¹. Les conditions entourant un transfèrement vers un autre État membre de l'UE sont plus souples, mais le consentement de la personne concernée reste requis dans une série d'hypothèses¹⁸².

Selon le rapport d'activités 2023 de l'OE, 96 personnes seulement ont fait l'objet d'un transfert interétatique en 2023, la majorité étant ressortissantes d'un État de l'UE¹⁸³. Selon le rapport d'activités 2024, 90 détenus ont fait l'objet d'un transfert interétatique en 2024¹⁸⁴. En réponse à une question parlementaire, le ministre de la Justice reconnaissait en 2021 les difficultés liées à ces conditions strictes, invoquant notamment des difficultés liées à la nécessité d'obtenir l'accord du pays concerné pour effectuer un transfèrement¹⁸⁵. Par ailleurs, il convient de ne pas perdre de vue que les transfèrements opèrent dans les deux sens et ne peuvent avoir un impact positif sur la surpopulation carcérale que si le nombre de transfèrements sortants (de la Belgique vers le pays d'origine) excède le nombre de transfèrements entrants (de l'étranger vers la Belgique)¹⁸⁶. Enfin, il convient de rappeler que cette possibilité de transfèrement interétatique n'est possible que pour les personnes condamnées (et donc pas pour les personnes en détention

169 Ibid., pp. 69 et suivantes.

170 Voy. *Accord de gouvernement 2025-2029*, pp. 160 et 161.

171 *Exposé d'orientation politique, Justice, Doc., Ch., n°56/0767/017*, 13 mars 2025, pp. 44 et suivantes. ; *Exposé d'orientation politique, Asile et migration, Doc., Ch., n°56/0767/037*, 13 mars 2025, pp. 9 et suivantes.

172 *Accord de gouvernement 2025-2029*, p. 157.

173 La presse relayait au mois d'août 2025 : « Francken conclut discrètement un accord militaire avec le Kosovo : une prison pour accueillir les criminels illégaux de Belgique en ligne de mire », *La Libre Belgique*, 15 août 2025.

174 K. Beyens, M. Boone, 'Zeg maar Henk tegen de chef' *Ervaringen met het Belgische detentieregime in de PI Tilburg*, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Utrecht en Vrije Universiteit Brussel in samenwerking met Boom Lemma uitgevers, Den Haag, 2013 ; Norwegian National Preventive Mechanism, *Visit report Norgerhaven Prison*, 19-22 September 2016, pp. 20 et suivantes.

175 Ibid.

176 Voy. notamment *Accord de gouvernement 2025-2029*, pp. 160 et 161 ; *Exposé d'orientation politique, Justice, Doc., Ch., n°56/0767/017*, 13 mars 2025, pp. 44 et suivantes. ; *Exposé d'orientation politique, Asile et migration, Doc., Ch., n°56/0767/037*, 13 mars 2025, p. 9.

177 De tels transfèrements interétatiques peuvent être organisés avec un autre État membre de l'Union européenne sur la base de la Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008.

178 De tels transfèrements interétatiques peuvent être organisés avec un autre État membre du Conseil de l'Europe sur la base de la Convention du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées (transfèrement volontaires) et de son Protocole additionnel du 18 décembre 1997 (transfèrements non volontaires).

179 En droit belge, les transferts vers les pays tiers sont régis par la loi du 23 mai 1990 sur le transfèrement interétatique des personnes condamnées, la reprise et le transfert de la surveillance de personnes condamnées sous condition ou libérées sous condition ainsi que la reprise et le transfert de l'exécution de peines et de mesures privatives de liberté, *M.B.*, 20 juillet 1990, tandis que les transferts vers les pays de l'Union européenne sont régis par la loi du 15 mai 2012 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux peines ou mesures privatives de liberté prononcées dans un État membre de l'Union européenne, *M.B.*, 8 juin 2012. Pour un détail des conditions entourant ces transferts, voy. M.-A. Beernaert, D. Vandermeersch, M. Giacometti, *Droit de la procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 10e éd., 2025, pp. 2549 et suivantes.

180 La Belgique a ainsi conclu un traité avec le Maroc permettant le transfert de détenus de nationalité marocaine vers le Maroc sans leur consentement.

181 Voy. l'art. 3 de la Convention européenne du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées et l'article 3 de la loi du 23 mai 1990, *op. cit.*

182 Voy. l'article 6 de la loi du 15 mai 2012, *op. cit.*

183 Voy. OE, *Rapport d'activités 2023*, p. 58.

184 Voy. OE, *Rapport d'activités 2024*, p. 57.

185 Question et réponse écrite n° 0511 – Législature 55.

186 *Avis 1 – Surpopulation carcérale avec opinion dissidente*, *op. cit.*, pp. 10 et 11.

préventive). En raison de la lourdeur de la procédure, elle ne peut concerner que les condamnés à des peines d'une certaine durée¹⁸⁷.

En avril 2025, la presse a relayé une proposition de la ministre Van Bossuyt de transférer massivement les détenus sans droit de séjour vers les centres fermés¹⁸⁸ en vue de maximiser leur éloignement. L'OE a réagi et rappelé la nécessité de distinguer détention administrative et pénale¹⁸⁹. Une détention administrative ne peut être ordonnée que pour le temps nécessaire à l'éloignement et ne peut se substituer à une détention pénale. Cette proposition s'inscrit à nouveau dans cette logique consistant à éloigner à tout prix les détenus sans droit de séjour sans s'interroger sur l'efficacité des mesures envisagées, ni sur les coûts collatéraux qu'elles engendrent.

En juillet 2025, une loi visant à limiter la surpopulation carcérale a été adoptée¹⁹⁰. Cette loi revoit pour une durée limitée les conditions d'accès aux modalités d'exécution de la peine à l'égard des détenus condamnés à une peine privative de liberté de trois ans ou moins et introduit la possibilité, pour une durée limitée également, d'octroyer à ces détenus une libération anticipée quelques mois avant la fin de leur peine¹⁹¹. Dans ce cadre, une attention particulière a été réservée aux détenus sans droit de séjour : ils ne pourront bénéficier d'une libération anticipée que dans la mesure où l'OE rend un avis indiquant qu'il est dans l'incapacité de procéder immédiatement à l'éloignement du territoire du condamné ou à son transfert vers un centre fermé¹⁹². Dans ce contexte, un nouvel accord a été conclu entre l'administration pénitentiaire et l'OE afin de maximiser l'échange d'informations entre ces instances autour de la situation de séjour des condamnés de nationalité étrangère et de l'évaluation de la faisabilité de leur éloignement du territoire ou transfert vers un centre fermé.

Au niveau judiciaire, un système pénal n'offrant, en pratique, que peu d'alternatives à la privation de liberté aux détenus sans droit de séjour

En pratique, les autorités judiciaires, comme les autorités politiques, ont tendance à voir l'emprisonnement ou l'éloignement comme les seules options envisageables à l'égard des détenus sans droit de séjour avec pour conséquence que ces derniers ne bénéficient que d'un accès limité aux alternatives à une peine privative de liberté¹⁹³.

Un étranger sans droit de séjour soupçonné d'avoir commis une infraction susceptible de conduire à la délivrance d'un mandat d'arrêt présente ainsi plus de risques d'être préventivement privé de liberté dans l'attente de comparaître devant un juge. Le risque de soustraction à la justice¹⁹⁴, motif de nature à justifier une détention préventive est, en pratique, à l'égard des étrangers sans droit de séjour, quasi-systématiquement invoqué.

Ensuite, celui-ci a moins de chances qu'un étranger en ordre de séjour ou qu'un national de bénéficier de l'octroi de mesures alternatives ou de peines alternatives, telles qu'une peine de travail ou une peine de probation. Les juridictions correctionnelles ont tendance à considérer l'absence de titre de séjour comme un obstacle à l'octroi de peines alternatives à l'emprisonnement alors qu'en théorie, la loi ne l'empêche pas. Certaines décisions vont à contre-courant en octroyant, par exemple, des peines de travail à des étrangers sans droit de séjour¹⁹⁵, mais il s'agit de décisions isolées¹⁹⁶.

Enfin, comme déjà expliqué ci-avant, une fois condamnés par une juridiction pénale, les détenus purgeant une peine de prison peuvent, moyennant le respect de conditions de temps et de conditions de fond, bénéficier de modalités d'exécution de la peine leur permettant de la purger en partie à l'extérieur de la prison. Ces modalités d'exécution de la peine visent à leur permettre de préparer leur réinsertion. C'est la loi relative au statut juridique externe¹⁹⁷ qui définit les conditions dans lesquelles les condamnés

187 Voy. l'interview de O. Nederlandt dans *Matin première* en date du 11 février 2024.

188 « Annelies Verlinden veut placer les détenus en situation irrégulière en centres fermés : " Ils n'ont pas leur place dans les prisons belges " », *La Libre Belgique*, 9 avril 2025.

189 « Transfert des détenus en séjour irrégulier : une solution efficace ou un casse-tête juridique ? », *Le Soir*, 9 avril 2025.

190 Loi du 18 juillet 2025 portant des mesures afin de réduire la surpopulation dans les prisons et introduisant l'impossibilité de principe d'exécuter la surveillance électronique au lieu où la victime réside (1), *op. cit.*

191 Voy. l'article 36 de la loi du 18 juillet 2025, *op. cit.*, insérant un article 98/28 dans la loi relative au statut juridique externe.

192 *Ibid.*

193 E. Vandennieuwenhuysen, *De (rechts)positie van de vreemdeling in de strafrechtsketen*, doctoraatproefschrift, 2025 ; C. Macq, « Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour : l'impossible équation ? », *J.T.*, septembre 2022, p. 497.

194 Voy. l'article 16 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, *M.B.*, 14 août 1990.

195 Voy. Corr. Bruxelles (47^e ch.), 2 juin 2021, *Cahiers de l'EDEM*, mai 2022 ; Corr. Bruxelles (90^e ch.), 1^{er} mars 2022, *Cahiers de l'EDEM*, mai 2022.

196 M. De Nanteuil, « Peines de travail pour les étrangers en séjour illégal : vers une application plus égalitaire des dispositions en matière de peines alternatives ? », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2022.

197 Voy. la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine citée ci-avant.

détenus peuvent se voir octroyer ces modalités d'exécution de la peine.

Il s'agit notamment des permissions de sortie¹⁹⁸, des congés pénitentiaires¹⁹⁹, de la surveillance électronique (via un bracelet), de la détention limitée qui permet au condamné de purger sa peine en partie à l'extérieur de la prison²⁰⁰, de la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire²⁰¹ ou de la remise²⁰² ou encore de la libération conditionnelle, qui permet au condamné d'exécuter sa peine en liberté sous conditions²⁰³. Une partie de la peine de privation de liberté peut être exécutée dans des établissements offrant plus de liberté d'aller et venir aux détenus, afin de leur permettre de préparer leur réinsertion. Il s'agit des maisons de transition²⁰⁴ ou des maisons de détention²⁰⁵.

La procédure et l'autorité compétente pour octroyer la modalité diffèrent en fonction du type de modalité et de la durée de la peine privative de liberté à laquelle le détenu a été condamné. L'octroi de certaines modalités est de la compétence de l'administration pénitentiaire, d'autres sont de la compétence du juge ou du tribunal de l'application des peines. Le condamné pourra prétendre à l'octroi de ces modalités moyennant le respect de conditions de temps propres à chaque modalité et l'absence de contre-indications²⁰⁶.

L'octroi de permissions de sortie, l'octroi de congés et le placement en maison de transition ou en maison de détention dépend, en règle, de la direction générale des établissements pénitentiaires²⁰⁷. Le condamné pourra prétendre à l'octroi de ces modalités moyennant le respect de

conditions de temps et l'absence de contre-indications, celles-ci portant notamment sur le risque qu'il se soustraie à l'exécution de sa peine, commette des infractions graves ou importune les victimes.

Introduite par la loi surpopulation du 18 juillet 2025, la libération anticipée est de la compétence de la direction de l'établissement pénitentiaire où le condamné est détenu²⁰⁸. Cette modalité peut être octroyée six mois avant la fin de l'exécution de la peine. Outre cette condition de temps, les conditions d'octroi sont limitées puisqu'il suffit que le condamné dispose d'une adresse d'accueil, sauf s'il est sans droit de séjour, condition non requise dans cette hypothèse, et ne présente pas de risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique des tiers²⁰⁹. Comme expliqué ci-avant, le condamné sans droit de séjour ne pourra toutefois en bénéficier que dans la mesure où l'OE communique au directeur qu'il est dans l'incapacité de procéder immédiatement à l'éloignement du territoire ou au transfert du condamné vers un centre fermé²¹⁰.

L'octroi d'une surveillance électronique, d'une détention limitée, d'une libération en vue de l'éloignement ou de la remise ou d'une libération conditionnelle dépend du juge de l'application des peines pour les condamnés à une peine de trois ans ou moins, ou du tribunal de l'application des peines pour les condamnés à une peine de plus de trois ans. Le juge de l'application des peines ou le tribunal de l'application des peines apprécie, au cas par cas et à la demande du condamné, s'il satisfait aux conditions de temps fixées par la loi relative au statut juridique externe²¹¹ et répond aux conditions de fond fixées par cette même loi.

198 Permet au détenu de quitter temporairement la prison (maximum 16 heures) pour des raisons sociales, morales, juridiques, familiales, médicales, éducatives ou professionnelles.

199 Permet au détenu de quitter temporairement la prison afin de favoriser les contacts familiaux, affectifs et sociaux ainsi que sa réinsertion sociale (3 x 36 heures par trimestre).

200 Permet au condamné de quitter, de manière régulière, l'établissement pénitentiaire pour une durée déterminée de maximum seize heures par jour. La détention limitée peut être accordée au condamné afin de défendre des intérêts professionnels, de formation ou familiaux qui requièrent sa présence hors de la prison.

201 La mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire est un mode d'exécution de la peine privative de liberté par lequel le condamné, pour qui il ressort d'un avis de l'OE qu'il n'est pas autorisé ou habilité à séjourner dans le royaume, subit sa peine en dehors de la prison dans un autre pays que la Belgique, moyennant le respect de conditions qui lui sont imposées pendant un délai d'épreuve déterminé.

202 La mise en liberté provisoire en vue de la remise est accordée au condamné qui, sur la base d'un jugement exécutoire ou d'un titre exécutoire, doit être transféré dans un autre pays.

203 La libération conditionnelle est un mode d'exécution de la peine privative de liberté par lequel le condamné subit sa peine en dehors de la prison, moyennant le respect des conditions qui lui sont imposées pendant un délai d'épreuve déterminé.

204 Voy. la description de ces maisons de transition par le SPF Justice : « Pour les personnes ayant passé une longue période en prison, la transition entre la prison et le monde extérieur n'est souvent pas évidente. Les maisons de transition visent à faciliter cette transition. Les condamnés de longue durée, qui sont déjà bien avancés dans leur détention, reconstruisent progressivement leur vie grâce à un accompagnement intensif, réduisant ainsi le risque de récidive ».

205 Voy. la description de ces maisons de détention par le SPF Justice : « Une maison de détention est un établissement de petite taille où les condamnés à une peine de 3 ans maximum purgent leur peine. Les occupants y vivent en petits groupes (de 20 à 60) et bénéficient d'un accompagnement intensif et personnalisé, en fonction des besoins spécifiques de chacun ».

206 Pour l'octroi de permissions de sortie, de congés et le placement en maison de transition, ou en maison de détention : art. 5, 7, et 9/2 de la loi relative au statut juridique externe. Pour l'octroi d'une surveillance électronique, d'une détention limitée, d'une libération en vue de l'éloignement ou de la remise ou d'une libération conditionnelle : articles 28, 47 et 98/13 de la loi relative au statut juridique externe.

207 Établissements pénitentiaires : entité du SPF Justice chargée de gérer l'ensemble du système pénitentiaire belge, comportant une administration centrale, qui regroupe notamment le directeur général, les directions régionales et des services spécialisés, et des services extérieurs, à savoir les établissements pénitentiaires, répartis sur l'ensemble du territoire belge.

208 Voy. ci-avant.

209 Art. 98/28 de la loi relative au statut juridique externe tel qu'inséré par l'article 36 de la loi du 18 juillet 2025 *op. cit.* La condition relative à la disposition d'un lieu de résidence ne s'applique pas à la détention limitée, à la mise en liberté provisoire en vue de l'éloignement du territoire et à la mise en liberté provisoire en vue de la remise.

210 *Ibid.*

211 Le condamné peut accéder à une libération conditionnelle, une libération en vue de l'éloignement ou de la remise au tiers de sa peine. La détention limitée et la surveillance électronique peuvent être accordées au condamné qui se trouve, à six mois près, dans les conditions de temps pour l'octroi d'une libération conditionnelle.

Il faut préciser que le juge de l'application des peines est seul compétent pour octroyer ces modalités aux condamnés à une peine de maximum trois ans de privation de liberté depuis peu²¹². Auparavant et pendant longtemps, le régime de l'exécution des peines pour les condamnés à des peines ne dépassant pas trois ans était réglé par l'administration pénitentiaire sans intervention du pouvoir judiciaire. Dans ce cadre, ces condamnés pouvaient dans certains cas bénéficier d'une libération provisoire ou d'une surveillance électronique. Dans certains cas, ces modalités étaient octroyées quasi automatiquement. Les détenus sans droit de séjour faisaient toutefois l'objet d'un régime d'exception puisqu'ils étaient exclus de l'accès à la surveillance électronique et ne pouvaient bénéficier que d'une libération provisoire en vue de l'éloignement²¹³.

L'entrée en vigueur du juge de l'application des peines a eu pour effet de remettre dans les mains d'un juge la décision d'octroyer ou non une modalité d'exécution de la peine aux condamnés à une peine de trois ans ou moins²¹⁴. Ce régime n'est toutefois pas resté longtemps en vigueur tel quel. Les chiffres en termes de surpopulation carcérale ayant fortement augmenté ces derniers mois, notamment en raison de cette modification de régime, une loi du 18 juillet 2025 visant à diminuer la surpopulation carcérale a été adoptée. Cette loi simplifie la procédure et réduit les conditions à rencontrer par les détenus condamnés à une peine de trois ans ou moins pour pouvoir bénéficier de l'octroi d'une modalité d'exécution de la peine par le juge de l'application des peines²¹⁵. Il n'y a notamment plus de contre-indications liées à l'absence de perspectives de réinsertion²¹⁶. Les condamnés sans droit de séjour restent toutefois soumis à un régime spécifique puisqu'ils ne peuvent bénéficier de certaines modalités qu'à la condition que l'OE signale qu'il est dans l'incapacité de procéder à leur éloignement ou à leur transfert vers un centre fermé²¹⁷.

Pour les condamnés à une peine de plus de trois ans, l'octroi d'une surveillance électronique, d'une détention limitée,

d'une libération en vue de l'éloignement ou de la remise ou d'une libération conditionnelle dépend du tribunal de l'application des peines, qui pourra octroyer ces modalités moyennant le respect de conditions de temps et l'absence de contre-indications qui restent les mêmes qu'auparavant. Ces contre-indications portent sur l'absence de perspectives de réinsertion sociale du condamné ; le risque de perpétration de nouvelles infractions graves ; le risque que le condamné importune les victimes et encore l'attitude du condamné à l'égard des victimes des infractions qui ont donné lieu à sa condamnation. Une attention particulière est donc portée à l'évaluation des perspectives de réinsertion du condamné dans la société. La libération en vue de l'éloignement ou de la remise n'est pas subordonnée de la même manière à l'existence de perspectives de réinsertion sociale. Le tribunal de l'application des peines devra uniquement vérifier l'absence de risque de récidive et les efforts fournis pour indemniser les victimes²¹⁸.

En théorie, les détenus sans droit de séjour ont accès à l'ensemble des modalités d'exécution de la peine²¹⁹. En pratique, le constat est qu'ils ont un accès moindre à ces modalités lorsqu'il s'agit de modalités à exécuter sur le territoire belge. Les tribunaux et juges de l'application des peines n'octroient que peu de modalités d'exécution de la peine à exécuter sur le territoire belge, ce qui peut s'expliquer par différents facteurs²²⁰. Il y a tout d'abord l'absence de titre de séjour qui, pour certains juges, fait obstacle à l'octroi d'une modalité, ceux-ci partant du principe que ces détenus doivent nécessairement quitter le territoire. Il y a ensuite les conséquences découlant de l'absence de titre de séjour, à savoir l'absence d'accès au marché du travail ou l'absence d'accès à certaines structures dans lesquelles les détenus peuvent être accueillis à leur sortie. De l'absence de titre de séjour découle également l'absence d'adresse officielle. Ce qui n'empêche pourtant pas la personne d'avoir une adresse de résidence. Mais pour certains magistrats, l'absence d'adresse officielle renforce le risque de soustraction à la justice. En outre, la barrière de la langue peut aussi

212 Depuis le 1^{er} septembre 2022, le juge de l'application des peines est compétent pour les condamnés à des peines effectives de plus de deux ans et depuis le 1^{er} septembre 2023 il est compétent pour les peines dont la partie à exécuter est de minimum six mois et de maximum deux ans.

213 Il est impossible, dans le cadre de ce focus, de développer en détail le régime existant précédemment et d'en faire une analyse comparative et critique avec celui entré en vigueur progressivement entre septembre 2022 et septembre 2023. Voy. pour plus d'explications et un premier bilan de cette entrée en vigueur : X. *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans, réformer en temps de surpopulation carcérale* ? (coord. O. Nederlandt et M.-A. Beernaert), Bruxelles, Larcier, 2025.

214 Voy. sur les effets de cette entrée en vigueur : X. *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans, réformer en temps de surpopulation carcérale* ? (coord. O. Nederlandt et M.-A. Beernaert), *op. cit.* ; C. Macq, « Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour : l'impossible équation ? », J.T., 2022, pp. 497 et suivantes.

215 Voy. la loi du 18 juillet 2025, *op. cit.*

216 Voy. le nouvel article 98/13 de la loi relative au statut juridique externe tel qu'inséré par cette loi du 18 juillet 2025.

217 Voy. le nouvel art. 98/13 de la loi relative au statut juridique externe tel qu'inséré par la loi du 18 juillet 2025, *op. cit.*, qui prévoit qu'une surveillance électronique ne peut être accordée au condamné pour qui il ressort d'un avis de l'OE qu'il n'est pas autorisé ou habilité à séjourner dans le royaume, que dans la mesure où, sur la base d'un avis de l'OE, qui est à rendre dans les dix jours suivant la notification par le directeur, il apparaît que ce condamné ne peut être immédiatement éloigné ou transféré dans un lieu relevant de la compétence du ministre chargé de l'entrée, du séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers.

218 Ces contre-indications portent sur l'existence d'un risque manifeste pour l'intégrité physique de tiers ; le risque que le condamné importune les victimes ; les efforts fournis par le condamné pour indemniser les parties civiles (...). Voy. art. 28, §2 de la loi relative au statut juridique externe.

219 Voy. ci-après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle obligeant à donner aux détenus sans droit de séjour accès à toutes les modalités d'exécution de la peine.

220 Ces éléments ont été mis en évidence au travers d'entretiens menés par des chercheurs francophones et néerlandophones avec l'ensemble des présidents des tribunaux de l'application des peines en Belgique. Voy. sur ces facteurs la thèse de doctorat de E. Vandennieuwenhuysen, *De (rechts)positie van de vreemdeling in de strafrechtssketen*, *op. cit.*, de même que l'article suivant : C. Macq, « Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour : l'impossible équation ? », *op. cit.*

compliquer le contact avec les intervenants psychosociaux et les assistants de justice²²¹.

Enfin, des facteurs globaux interviennent également, tels que le sous-financement des structures permettant le suivi des alternatives à la détention. Les maisons de justice qui gèrent le suivi des alternatives à la détention dénoncent régulièrement un manque criant de moyens. Les magistrats ont alors le sentiment de devoir faire un choix entre les détenus à qui ils donnent accès aux alternatives à la détention, et préfèrent donc donner la priorité au suivi de personnes ayant la nationalité belge ou un titre de séjour²²².

Néanmoins, certains tribunaux vont à contre-courant et octroient des modalités d'exécution de la peine à des détenus sans droit de séjour. Mais ces décisions restent minoritaires.



Exemple d'une décision octroyant une modalité d'exécution de la peine à l'égard d'un détenu sans droit de séjour

TAP, Bruxelles, jugement du 24 janvier 2024, RG n°21/699/LC

Par jugement du 24 janvier 2024, le TAP de Bruxelles octroie une surveillance électronique à Monsieur V., qui n'a plus droit au séjour depuis qu'il se l'est vu retirer. Monsieur V. fait par ailleurs l'objet d'une interdiction d'entrée de 20 ans.

Dans cette décision, le tribunal rappelle qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que « le fait que l'étranger soit sans titre de séjour n'empêche pas par lui-même l'octroi d'une modalité d'exécution de la peine ». Il estime qu'il « doit examiner la possibilité d'accorder une telle modalité à l'étranger sans titre de séjour qui la demande, en vue de lui permettre de préparer sa réinsertion ou de maintenir des liens familiaux, affectifs et sociaux » et qu'« il doit procéder à cet examen de manière individuelle en prenant en considération la situation administrative, familiale et sociale concrète de l'étranger ».

En l'espèce, le tribunal relève que Monsieur V. a « des attaches importantes en Belgique : il y réside

depuis plus de 20 ans, est marié depuis 10 ans et sa femme dispose d'un droit de séjour ; son fils de 9 ans est né en Belgique ; la plupart des membres de sa famille proche vivent en Belgique (sa mère, un frère, une sœur) ».

Il est en procédure actuellement en vue de récupérer son droit de séjour. Sa situation administrative n'est donc pas définitive.

Le tribunal estime qu'il « peut donc prétendre à une mesure lui permettant de préparer sa réinsertion sociale et de maintenir des liens familiaux et affectifs ».

En parallèle, l'absence de préparation de leur réinsertion en prison

En parallèle, lors de la visite de la prison de Tongres en août 2023, effectuée en collaboration avec le CCSP, Myria a fait le constat d'un traitement différencié des détenus sans droit de séjour par les autorités pénitentiaires. Celles-ci se contentent du service minimum à leur égard, partant du principe qu'ils ne pourront pas se réinsérer sur le territoire belge²²³.

La prison de Tongres accueille exclusivement des détenus masculins sans droit de séjour (environ 45 personnes). Il s'agit de détenus « sélectionnés » par la Direction générale de la détention (DGD) tenant compte de trois critères : la durée de la peine prononcée ne doit pas excéder 3 ans (1), l'intéressé ne doit pas être victime de problèmes médicaux particuliers (2) et ne doit pas s'être signalé précédemment par un comportement difficile en prison (3). À ces trois critères s'ajoutent un quatrième et même un cinquième, soit que l'intéressé n'est pas autorisé au séjour (4) et qu'il est susceptible de faire l'objet, à bref délai, d'une libération anticipée visant à garantir l'éloignement du territoire ou la remise (5).

Myria et le CCSP ont constaté que le régime proposé à l'ensemble des détenus à Tongres est avant tout un régime d'encellulement quasi continu. Les seules sorties de cellule sont l'accès à la promenade, à la salle de fitness et à la douche. L'absence de tout régime d'activités, et en particulier d'activités axées sur la réintégration, est frappante. Rien n'est prévu en termes d'accompagnement à la réinsertion.

²²¹ Ibid.

²²² Ibid.

²²³ Conseil central de surveillance pénitentiaire, Centre fédéral Migration, Visite de l'établissement pénitentiaire de Tongres du 29 au 31 août 2023, Rapport (2024/01), approuvé par le Conseil central le 18 janvier 2024, approuvé par le Conseil d'administration de Myria le 7 novembre 2023.

En outre, le CCSP et Myria ont constaté que l'accès à l'aide juridique et aux interprètes y est restreint. Il n'est (presque) jamais fait appel à des interprètes professionnels indépendants et, en 2023, seules 13 visites d'avocats ont été enregistrées à la prison de Tongres. Les possibilités de joindre des avocats par téléphone sont également limitées. Il en résulte un risque élevé de perte d'informations cruciales et d'incompréhension, par le détenu, de certaines questions juridiques liées à ses droits.

Cette situation, associée à un régime de détention strict, donne l'impression que ces détenus sont oubliés par les autorités. Leurs droits et les possibilités qui leur sont offertes semblent plus restreints que dans d'autres prisons. La bonne volonté et les nombreux efforts déployés par la direction et le personnel pour combler ces lacunes ne suffisent pas à atténuer cette impression.

Les effets pervers de cette logique binaire consistant à éloigner ou enfermer, et la nécessité d'un changement de paradigme

Le discours politique consistant à ne proposer que deux options à l'égard des détenus sans droit de séjour (éloignement ou enfermement) et les pratiques consistant à exclure, dans les faits, les détenus sans droit de séjour de tout accès à des modalités ou à des formes de détention de nature à se réinsérer progressivement dans la société sont critiquables non seulement en termes de respect de leurs droits, mais également au regard des effets pervers que cette logique produit pour la société dans son ensemble.

Ces détenus seront amenés à se réinsérer dans une société, que ce soit en Belgique ou ailleurs. De nombreuses études soulignent l'importance d'une réinsertion progressive dans la société afin de prévenir le risque de récidive²²⁴. Le Code pénal vient d'être modifié par la loi du 18 juillet 2025 afin d'y insérer l'obligation pour le juge de prendre en compte cet objectif de réhabilitation et insertion sociale lors du choix de la peine et de la détermination de son taux²²⁵. Le nouveau Code pénal qui devrait entrer en vigueur en 2026 prévoit

également expressément que la peine doit poursuivre un objectif de réhabilitation et de réinsertion sociale²²⁶. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe souligne, dans ses recommandations, l'importance de permettre à tout détenu de bénéficier d'une libération conditionnelle dans le but de l'aider à « réussir la transition de la vie carcérale à la vie dans la communauté dans le respect des lois »²²⁷, et ajoute que « la libération conditionnelle est l'une des mesures les plus efficaces et les plus constructives pour prévenir la récidive et favoriser la réinsertion sociale des détenus dans la société, selon un processus programmé, assisté et contrôlé »²²⁸.

Cet objectif de resocialisation qui sous-tend la matière pénale « renvoie à l'idée que la seule optique répressive est insuffisante à atteindre l'objectif du droit pénal », à savoir « la régulation de la vie en société et le rétablissement de l'ordre social troublé par l'infraction »²²⁹. Cet objectif ne pourra être atteint qu'à la condition de trouver un équilibre entre les nécessités de la répression et de la réinsertion sociale²³⁰.

L'accès restreint de l'étranger à éloigner à la préparation d'une réinsertion dans la société part du présupposé selon lequel l'étranger ne constituerait plus une menace pour l'ordre public dès lors qu'il se trouve en dehors des frontières de la Belgique. Or, ceci n'a jamais été vérifié. La capacité de ce type de dispositions à atteindre l'objectif sécuritaire qu'elles poursuivent est, pourtant, régulièrement remise en cause. Renvoyer vers son pays d'origine un étranger considéré comme menaçant pour l'ordre public national, et espérer ainsi se prémunir de la menace qu'il représente, revient à nier le caractère transnational de certaines formes de criminalité²³¹. L'intérêt à renvoyer la menace vers un autre État est questionnable, « sachant que, ce faisant, d'une part, on risque de perdre la trace de l'intéressé, d'autre part, on n'empêchera nullement la poursuite des actes terroristes ou délinquants concernés, aux répercussions transfrontières aisées »²³².

Par ailleurs, il ressort des rapports d'activités 2023 et 2024 de l'OE que la nationalité la plus représentée parmi les retraits de droit au séjour est la nationalité néerlandaise²³³. Renvoyer un ressortissant néerlandais parce qu'il est considéré comme dangereux de l'autre côté de la frontière permet-il réellement de s'en protéger ?

224 Voy. parmi d'autres Nations Unies, *Manuel d'introduction pour la Prévention de la Récidive et la Réinsertion Sociale des Délinquants*, UNODC, New York, 2013.

225 Voy. l'article 2 de la loi du 18 juillet 2025, *op. cit.*, modifiant l'article 7 du Code pénal actuellement en vigueur.

226 Voy. l'article 27 du nouveau Code pénal contenu à l'article 2 de la loi du 29 février 2024 introduisant le livre Ier du Code pénal, *M.B.*, 8 avril 2024.

227 Recommandation Rec(2003)22 du Comité des Ministres aux États membres concernant la libération conditionnelle (adoptée par le Comité des Ministres le 24 septembre 2003, lors de la 853e réunion des Délégués des Ministres).

228 Exposé des motifs de la Recommandation Rec(2003)22, *op. cit.*

229 F. Kutry, *Les principes généraux du droit pénal belge, Tome I - La loi pénale*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 31.

230 *Ibid.*

231 D. Perrin, « Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste- (pluri) appartenance et (sous) citoyenneté en France et au Maghreb », *L'année du Maghreb*, n° 22, 2020.

232 J.-Y. Carlier et G. Renaudière, « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2018, p. 150.

233 Voy. OE, *Rapport d'activités 2023*, p. 58 ; OE, *Rapport d'activités 2024*, p. 58.

Au-delà de la capacité à atteindre cet objectif de protection de l'ordre public que le politique affirme poursuivre par le biais de ces éloignements, la logique derrière le principe consistant à renvoyer (dans certains cas) un étranger vers un pays avec lequel il n'a parfois presque plus, ou plus du tout de liens, pose question. Certains ont grandi en Belgique et y ont pratiquement toujours vécu. Ils considèrent la Belgique comme leur pays et n'ont pratiquement aucun lien avec leur pays d'origine. Est-ce réellement garantir une bonne réinsertion dans la société que de contraindre ces détenus à se réinsérer dans une société dont le fonctionnement leur est parfois totalement inconnu ?

Comme précisé ci-avant, certains de ces détenus non autorisés au séjour seront, par ailleurs, nécessairement amenés à se réinsérer sur le territoire belge, dans la légalité ou l'illégalité. C'est le cas de ceux qui ne pourront être éloignés, notamment pour des raisons d'ordre diplomatique ou des motifs tenant au respect des engagements pris par la Belgique en termes de respect des droits fondamentaux²³⁴. Il est encore plus illusoire de croire que l'on puisse garantir la protection de l'ordre public en maintenant ces détenus sans droit de séjour inéloignables en prison jusqu'à la fin de leur peine, pour ensuite les relâcher sans aucune préparation de leur réinsertion et sans aucune possibilité de garder un quelconque contrôle sur ces derniers.

Ce défaut de prise en compte par le droit de la complexité des situations dans lesquelles se trouvent ces personnes entraîne une série d'effets négatifs, voire contre-productifs.

Des effets négatifs d'abord pour l'étranger lui-même, qui se retrouve, dans la grande majorité des cas, privé de toute préparation de sa réinsertion ou réhabilitation.

Des effets difficilement gérables pour les autorités carcérales et judiciaires ensuite, qui déplorent être forcées de gérer des situations sur la base de textes qui sont autant d'outils peu adaptés aux situations auxquelles elles sont confrontées. Le directeur de la prison de Mons soulignait les difficultés rencontrées par cette population en prison, par ailleurs surreprésentée²³⁵. Outre la difficulté de gérer une prison en surpopulation, il expliquait que cette surreprésentation des étrangers en séjour irrégulier pose des difficultés dans la gestion quotidienne de son établissement. Ainsi, la barrière de la langue et les problèmes de santé mentale générés chez ces condamnés par l'incompréhension de

leur situation complique le contact avec ceux-ci : « quand on ne se comprend pas, ça monte plus vite »²³⁶.

Des effets pervers, enfin, pour toute la société dans son ensemble, qui supporte les frais d'une politique n'offrant que très peu d'espace à la préparation de la réinsertion de cette catégorie de détenus dans la société. Cette préparation vise pourtant, entre autres, à prévenir le risque de récidive.

En outre, cette politique a pour effet de bloquer une partie de ces détenus sans droit de séjour dans des prisons pourtant déjà surpeuplées. Comme expliqué dans l'introduction, cette surpopulation a atteint des chiffres record, ce qui entraîne *de facto* un risque élevé de violation des droits fondamentaux de l'ensemble des personnes actuellement détenues dans les prisons belges²³⁷.

Enfin, cette politique a un coût financier qu'il convient de garder en vue. Dans son rapport 2023, la direction générale des établissements pénitentiaires fait état d'un budget de 62.249,14 euros par détenu et par an, ce qui représente, pour l'ensemble des prisons et pour l'année 2023, un coût total de 553.265.159,71 euros²³⁸.

Des pistes pour améliorer la prise en charge des détenus sans droit de séjour

Plusieurs pistes pourraient être empruntées afin de remettre au centre de la peine infligée aux étrangers sans droit de séjour la préparation de leur réinsertion dans la société, ici ou ailleurs, et diminuer l'importance de cette population dans nos prisons.

L'éloignement de certains d'entre eux directement depuis la prison peut rester une piste, mais ne peut constituer l'unique option de sortie anticipée pour cette population, d'abord parce que certains ne pourront finalement pas être éloignés et ensuite car, même à supposer qu'ils soient, *in fine*, éloignés du territoire, cette catégorie de détenus sera amenée à se réinsérer dans une société, quelle qu'elle soit.

Il conviendrait premièrement que les autorités judiciaires ouvrent le champ des réponses pénales proposées aux étrangers sans droit de séjour. Deuxièmement, il convien-

234 Voy. ci-avant et, pour de plus amples développements quant à la situation des étrangers non expulsables en droit européen, voy. Ch. Gosme, « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Revue critique de droit international privé*, 2015, pp. 43 à 88 ; F. Lutz, "Non-Removable Returnees under Union Law: Status Quo and Possible Developments", *European Journal of Migration and Law*, vol. 20, 2018, pp. 28 – 52 ; B. M. Queiroz, "Non-Removable Migrants in Europe: An Atypical Migration Status?", *European Public Law*, vol. 24, 2018, pp. 281 – 310 ; J.B. Farcy, "Neither Here nor There: the Legal Exclusion of Non-Removable Migrants", in Q. Cordier et al. (dir.), *The Strong, the Weak and the Law*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 159 – 172.

235 V. Spronck, « Le pénal, un outil de politique migratoire ? Entretien avec un directeur de prison », *La Brèche*, n° 4, pp. 103 à 107.

236 V. Spronck, « Le pénal, un outil de politique migratoire ? Entretien avec un directeur de prison », *op. cit.*, p. 106.

237 Voy. sur ces effets : *Avis 1 – Surpopulation carcérale avec opinion dissidente*, *op. cit.*, pp. 10-11.

238 Direction générale Établissements pénitentiaires, *Chiffres annuels 2023*, p. 20.

draît que les autorités pénitentiaires et judiciaires favorisent l'accès aux détenus condamnés sans droit de séjour à tous les dispositifs nécessaires à préparer leur réinsertion dans la société. Troisièmement, il paraît nécessaire pour Myria de circonscrire les hypothèses dans lesquelles un titre de séjour peut être retiré pour des motifs d'ordre public et de garantir à ceux qui ne peuvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, être renvoyés, l'accès à un statut leur permettant de jouir de droits tels que le droit au travail ou le droit à la sécurité sociale. Préparer une réinsertion sans droit de séjour est plus complexe, étant donné l'absence d'accès à certains droits tels que le droit à travailler et l'accès à certains soins médicaux. Il convient d'éviter que des étrangers ayant de fortes attaches avec le territoire belge ou inéloignables ne se retrouvent privés de l'accès à ces droits.

Ouvrir le champ des réponses pénales : la peine de prison comme *ultimum remedium*

Il convient de sortir de la logique selon laquelle la privation de liberté serait l'unique voie à envisager à l'égard des détenus étrangers sans droit de séjour.

Le Code pénal vient d'être modifié afin d'y préciser que la peine doit poursuivre divers objectifs, en ce compris un objectif de réinsertion et réhabilitation sociale. Il est en outre précisé que le juge doit tenir compte des effets secondaires indésirables de la peine pour les personnes directement concernées, leur entourage et la société²³⁹. Le nouveau Code pénal qui devrait entrer en vigueur au mois d'avril 2026 prévoit que la peine d'emprisonnement doit constituer l'*ultimum remedium*²⁴⁰. Ce principe doit être appliqué à tout condamné, quelle que soit sa situation de séjour. Dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution, les cours et tribunaux belges doivent appliquer la loi pénale à tous les justiciables, en s'abstenant de toute différence de traitement non justifiée.

Des alternatives à la peine d'emprisonnement telles que la peine de travail, la peine de probation et la peine de surveillance électronique, mais également les mesures de suspension du prononcé et de sursis existent, et il n'y a pas de contre-indications légales à en faire bénéficier les étrangers sans droit de séjour²⁴¹. Les conditions d'application de certaines peines ou mesures alternatives peuvent néanmoins être compliquées par l'absence de séjour légal.

Ainsi, l'octroi de certaines de ces peines ou mesures alternatives est subordonné, dans certaines hypothèses, à la nécessité d'avoir une adresse fixe. Ceci ne constitue toutefois pas un empêchement absolu, dès lors qu'un étranger sans droit de séjour peut parfaitement avoir une adresse fixe bien que non reconnue officiellement.

Il convient d'ouvrir le champ des possibles en réintégrant dans les options à prendre, lors du prononcé d'une peine à l'égard des étrangers sans droit de séjour, les peines et mesures alternatives à l'emprisonnement.

Il en va de même dans la phase préliminaire du procès pénal. Il convient, dans cette optique, de favoriser l'accès à des mesures alternatives à la détention. À faits similaires, les étrangers sans droit de séjour ont plus de risques de faire l'objet d'une détention préventive que ceux bénéficiant d'un droit de séjour sur le territoire belge, le risque de soustraction à la justice étant quasi systématiquement invoqué²⁴². Dans la mesure du possible, il convient d'envisager la prise de mesures alternatives à la détention préventive à l'égard des étrangers sans droit de séjour.

Ceci suppose que les magistrats compétents en matière pénale soient à même de comprendre la situation sur le plan administratif de la personne poursuivie et disposent de suffisamment d'éléments à jour quant à cette situation. Comme expliqué ci-avant, certaines personnes sans droit de séjour ont de fortes attaches avec le territoire belge ou sont inéloignables pour des raisons indépendantes de leur volonté. Ces types d'éléments devraient pouvoir être pris en compte par les magistrats appelés à décider du maintien ou non en détention préventive, de même que par les magistrats du siège lors du choix de la peine à prononcer. Pour ce faire, il serait utile que ces derniers soient régulièrement formés au droit des étrangers et puissent échanger des informations de manière fluide avec les instances compétentes en matière de droit des étrangers.

Favoriser l'accès des détenus sans droit de séjour aux dispositifs utiles à préparer leur réinsertion en privilégiant une appréciation individualisée de leur situation et en renforçant leur accompagnement en détention

En outre, il paraît indispensable de redonner accès aux détenus sans droit de séjour aux dispositifs utiles à pré-

239 Voy. l'article 2 de la loi du 18 juillet 2025 modifiant l'article 7 du Code pénal actuellement en vigueur.

240 L'article 27 du nouveau Code pénal énonce clairement : « La peine d'emprisonnement constitue l'ultime recours et elle ne peut être prononcée que lorsque les objectifs de la peine ne peuvent pas être atteints par une des autres peines ou mesures prévues par la loi ».

241 Voy. en ce sens, M. De Nanteuil, « Peines de travail pour les étrangers en séjour illégal : vers une application plus égalitaire des dispositions en matière de peines alternatives ? », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2022.

242 E. Vandennieuwenhuysen, *De (rechts)positie van de vreemdeling in de strafrechtssketen*, doctoraatproefschrift, 2025.

parer leur réinsertion à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur de la prison.

Dans le cadre de la visite de la prison de Tongres, Myria a fait le constat de « l'absence suffisante d'encadrement des détenus sans droit de séjour dont l'accompagnement se limite au suivi de leur procédure auprès du JAP ». Ainsi, « aucun examen systématique des situations spécifiques ou des vulnérabilités fondées sur le risque de refoulement (article 3 de la CEDH) ou sur la vie privée ou familiale en Belgique (article 8 de la CEDH) n'a lieu. Par exemple, on ne cherche pas à vérifier si les détenus sont les parents d'un enfant belge et on ne prévoit aucun examen relatif à l'inéloignabilité ou à l'impossibilité médicale d'un retour »²⁴³.

« Le manque de coopération avec le service d'interprétariat social contribue à la difficulté du suivi des détenus. (...) Il y a par ailleurs un manque d'accompagnement des détenus sans droit de séjour par le service psychosocial. Ce service s'investit (trop) peu pour suivre ou traiter cette catégorie de détenus. Les détenus peuvent s'adresser au CAW et au service d'aide aux justiciables, mais ces contacts sont limités à un par mois. »²⁴⁴.

Outre un accompagnement renforcé de ces détenus durant la détention, il convient d'offrir aux détenus sans droit de séjour un accès effectif aux modalités d'exécution de la peine utiles à leur permettre de préparer leur réinsertion dans la société, telles que les permissions de sortie, les congés pénitentiaires, la surveillance électronique, la détention limitée ou encore la libération conditionnelle. Ceci nécessite un changement de paradigme au niveau judiciaire mais aussi politique. Rien n'empêche actuellement d'octroyer ce type de modalités à des détenus sans droit de séjour. Des tribunaux d'application des peines rendent des décisions allant dans ce sens. Ce type de décision reste toutefois minoritaire. Ceci s'explique par une tendance des juges et tribunaux de l'application des peines à associer illégalité avec impossibilité d'accès aux modalités à exécuter sur le territoire belge. Il y a lieu de sortir de cette logique, qui est contraire à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Pour ce faire, il conviendrait de proposer une formation adaptée aux magistrats des tribunaux de l'application des peines en droit des étrangers, afin qu'ils puissent statuer en tenant compte des perspectives concrètes et précises de régularisation et de réinsertion d'un étranger, ce qui nécessite une compréhension de la situation de séjour de l'intéressé. En outre, il conviendrait d'offrir un meilleur accompagnement en prison aux détenus sans droit de séjour, afin qu'ils puissent présenter devant les juges de

l'application des peines (ou les tribunaux de l'application des peines) les garanties nécessaires à l'obtention de ces modalités.

Repenser l'approche actuelle adoptée à l'égard des détenus ayant de fortes attaches avec le territoire belge

Les détenus sans droit de séjour ont, par définition, plus de difficultés à se réinsérer car ils n'ont plus accès, en raison de leur absence de titre de séjour, à certains droits tels que les droits au travail et à la sécurité sociale. Comme le soulignait un directeur de prison, « le problème est plus profond », il est « social »²⁴⁵.

La privation de droits (sous-jacente à la condition d'étranger en séjour irrégulier) conduit à placer certains d'entre eux dans des situations inextricables, la réinsertion étant d'emblée handicapée par cette privation de droits. L'incapacité des autorités carcérales et judiciaires à proposer de réelles perspectives de réinsertion découle notamment de la marginalisation juridique et sociale dont fait l'objet l'étranger sans droit de séjour condamné.

Parmi les propositions formulées par certains experts en vue de limiter la population carcérale figure la limitation des situations dans lesquelles un titre de séjour peut être retiré²⁴⁶.

Comme expliqué ci-avant, les retraits du droit au séjour pour des motifs d'ordre public viennent alimenter la population de détenus sans droit de séjour. Les autorités administratives disposent à cet égard d'une large marge de manœuvre, en raison notamment de l'absence de définition de cette notion.

Par le passé, Myria a déjà appelé à une définition plus stricte de cette notion²⁴⁷. Dans un de ses derniers rapports, Myria critique le fait que « la loi sur les étrangers utilise des termes qui expriment différents degrés de gravité de ce danger pour l'ordre public et la sécurité nationale : raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, menace grave et réelle pour l'ordre public ou la sécurité nationale, raisons impérieuses de sécurité nationale... La loi ne contient cependant pas de définition claire de ces notions, avec pour conséquence le fait qu'elles aboutissent souvent au même résultat : la fin du droit de séjour »²⁴⁸. Myria recommande, à l'image de recommandations déjà précédemment formulées, l'introduction d'une disposition transversale énumérant tous les

243 CCSP et Myria, *Visite de l'établissement pénitentiaire de Tongres du 29 au 31 août 2023*, Rapport (2024/01), op. cit., §75.

244 Ibid., §76.

245 La Brèche, « Le pénal, un outil de politique migratoire ? Entretien avec Vincent Spronck, directeur de prison », op. cit., p.107.

246 O. Nederlandt, « Surpopulation carcérale en Belgique : trouver, distribuer et utiliser les clés », *Actes du colloque sur la surpopulation pénitentiaire*, novembre 2023.

247 Voy. Myria, *Myriadoc 5* ; Myria, *La migration en chiffres et en droits 2022*, *Cahier « Retour, détention et éloignement »*, pp. 28 et suivantes.

248 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2022*, *Cahier « Retour, détention et éloignement »*, op. cit., pp. 28 et suivantes.

facteurs à prendre en compte pour mettre fin ou retirer un droit de séjour pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale²⁴⁹.

L'accord de gouvernement De Wever annonce un usage élargi de cette notion d'ordre public. Il est ainsi précisé que « les possibilités de mettre fin au séjour sont élargies, notamment sur la base (...) de l'ordre public »²⁵⁰. Il est par ailleurs indiqué que « les possibilités permettant de limiter l'obtention ou la conservation du droit de séjour d'étrangers qui représentent un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale » seront exploitées à leur maximum. Il est encore ajouté que « les étrangers qui ont commis des délits ou représentent un danger pour l'ordre public ou à la sécurité nationale perdent leur droit de séjour et doivent être rapatriés de force immédiatement. Les étrangers radicalisés et les prédicateurs de haine ne sont pas les bienvenus et doivent quitter le pays »²⁵¹.

Myria appelle à encadrer de manière plus stricte les motifs de refus ou de retrait de droit de séjour fondés sur l'ordre public en définissant de manière claire les situations dans lesquelles il peut en être fait usage.

Il convient, par ailleurs, de réfléchir aux solutions susceptibles de répondre à la situation inextricable dans laquelle se retrouvent les personnes inéloignables. Myria a, déjà par le passé et notamment dans une note commentant en 2021 le Code de la Migration, recommandé de se pencher sur la situation des personnes inéloignables pour des raisons indépendantes de leur volonté et de réfléchir à la mise en place de solutions visant à leur permettre de bénéficier d'un statut de séjour temporaire²⁵². La société civile a effectué des recommandations allant dans le sens de la création d'un statut spécifique générateur de droits pour les inéloignables²⁵³. Il conviendrait d'explorer ces pistes afin d'éviter que des étrangers condamnés, bloqués sur le territoire belge pour des raisons indépendantes de leur volonté, se retrouvent privés d'accès à des droits utiles à préparer leur réinsertion dans la société.

RECOMMANDATIONS

Myria appelle à ce que les droits reconnus à tout détenu soient garantis et respectés à l'égard de tous, y compris les détenus sans droit de séjour.

Myria appelle à garantir l'accès des étrangers sans droit de séjour aux alternatives à l'emprisonnement : au stade préliminaire de la procédure pénale, en leur donnant accès aux alternatives à la détention préventive ; au stade du jugement, en leur donnant accès aux mesures et peines alternatives ; et au stade de l'exécution des peines, en leur garantissant l'accès à l'ensemble des modalités d'exécution de la peine permettant la préparation de leur réinsertion dans la société, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Myria recommande que les intervenants en milieu carcéral accompagnant les détenus en prison ainsi que les magistrats compétents en matière pénale et appelés à statuer à l'égard d'étrangers sans droit de séjour soient formés au droit des étrangers.

Myria recommande un accompagnement individualisé de ces détenus en détention, incluant la mise à disposition de tous les moyens utiles à préparer leur réinsertion, en Belgique ou à l'étranger.

Myria recommande de circonscrire avec plus de précision les hypothèses dans lesquelles il peut être procédé à un retrait du droit au séjour pour des motifs d'ordre public.

Myria recommande d'ouvrir la réflexion autour de la création d'un statut générateur de droits à l'égard des personnes « inéloignables », de manière à faciliter leur (ré)insertion sur le territoire belge.



249 Ibid., p. 38

250 Accord de gouvernement 2025-2029, p. 172.

251 Accord de gouvernement 2025-2029, p. 178.

252 Myria, Contribution Myria – Préparations pour le Code de la migration, pp. 84 à 90.

253 Nansen, Contribution à la réflexion 2021/2 pour un statut d'inéloignable ; Move, « Quel avenir pour les personnes inéloignables du sol belge ? », Juin 2023.



La Belgique se dote d'un Mécanisme national de prévention des mauvais traitements dans (une partie) des lieux de détention

En avril 2024, le Parlement fédéral a adopté une loi²⁵⁴ créant un « Mécanisme de prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » (ci-après : Mécanisme national de prévention), chargé d'examiner la situation des personnes privées de leur liberté par le biais de visites régulières dans les lieux de détention relevant des autorités fédérales²⁵⁵.

Le Mécanisme national de prévention a été créé au sein de l'Institut fédéral des droits humains (ci-après : IFDH) et collabore étroitement avec trois institutions spécialisées exerçant déjà une forme de surveillance sur ces lieux : le Conseil central de surveillance pénitentiaire (ci-après : CCSP), le Comité permanent de contrôle des services de police (ci-après : Comité P) et Myria.

Un nouveau mandat pour Myria

Le rôle de Myria comme organisme spécialisé dans le Mécanisme national de prévention s'inscrit dans la droite ligne de sa mission légale de veiller aux droits fondamentaux des étrangers. S'il possédait déjà un accès aux centres fermés (ainsi qu'aux centres INAD)²⁵⁶, son nouveau mandat élargit ses moyens d'action et met à profit son expertise dans un but préventif et un esprit de dialogue avec les autorités.

Les visites préventives, annoncées ou inopinées, peuvent se faire seul ou accompagné (par un ou plusieurs autres partenaires et/ou par des experts externes – par exemple des médecins). Elles peuvent être de différente nature : visite approfondie, intermédiaire (suivi d'une précédente visite) ou thématique. Elles s'effectuent généralement sur plusieurs jours. Les rapports de visite – reprenant les constats et recommandations – sont rendus publics et discutés de manière constructive avec les autorités compétentes.

En vue de se préparer à son nouveau rôle, d'avoir une image actualisée et réaliste de la situation et de renouer le contact avec les directions et le personnel, Myria a, entre mars 2024 et juillet 2025, effectué une visite (d'un ou de deux jours) dans chacun des six centres fermés du pays. Ces visites, non encore sous la bannière du Mécanisme de prévention, ont également permis de réaliser une cartographie (mapping) des lieux, des enjeux qui s'y posent et des facteurs de risque pouvant mener à des mauvais traitements. Les premiers constats et observations ont été discutés avec l'OE mais n'ont, à ce stade, pas fait l'objet d'un rapport public. Ils font office de travail préparatoire pour les premières visites préventives que Myria réalisera pour le Mécanisme de prévention.

La loi dote le Mécanisme de prévention de six missions : 1) mener des enquêtes sur la situation des personnes privées de liberté et sur des sujets pertinents concernant la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants ; 2) adresser des recommandations aux autorités compétentes afin de résoudre les problèmes structurels identifiés ; 3) rendre des avis sur la législation ou sur les projets de loi qui ont un lien avec le traitement des personnes privées de liberté ou qui peuvent avoir un impact pour ces personnes ; 4) rédiger un rapport annuel public qu'il soumet à la Chambre des représentants pour discussion ; 5) élaborer des programmes de sensibilisation et de formation pour informer les citoyens et, en particulier, les personnes privées de liberté ; 6) être le point de contact des organisations compétentes, aux niveaux international et européen, pour la prévention de la torture.

Le Mécanisme national de prévention dispose de nombreux moyens d'action pour exercer, de manière indépendante et efficace, la surveillance des lieux de privation de liberté. Il dispose ainsi d'un large droit d'accès à l'information, aux lieux de détention et aux personnes détenues.

254 Loi du 21 avril 2024 modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains.

255 Il s'agit principalement des prisons, des maisons de détention et de transition, des lieux placés sous la surveillance de la police (cellules dans les commissariats), des centres de psychiatrie légale et des lieux utilisés pour la détention administrative des étrangers dans le cadre des procédures à la frontière ou des procédures de retour.

256 Art. 43 de l'arrêté royal du 2 août 2002 (sur les centres fermés) et art. 38 de l'arrêté royal du 8 juin 2009 (sur les centres INAD – actuellement non opérationnels).

Un mécanisme qui fait ses premiers pas...

Les mois qui ont suivi la création du Mécanisme ont été dédiés à des réflexions et des échanges entre partenaires afin de prévoir l'opérationnalisation de cette mission et de développer une méthodologie commune. Des formations et des échanges ont également eu lieu avec des experts et des membres de Mécanismes de prévention d'autres pays²⁵⁷.

En avril 2025, les quatre institutions partenaires ont formellement signé un Protocole définissant les modalités de leur collaboration pour la mise en œuvre cette mission²⁵⁸ et finalisé une méthodologie commune visant à garantir l'uniformité dans leur manière de procéder²⁵⁹.

Les premières visites préventives du Mécanisme national de prévention ont eu lieu en juin 2025. En juillet 2025, il a également fait part à la ministre de la Justice d'une note d'analyse sur les risques liés à la mise en œuvre des mesures annoncées visant les étrangers détenus en prison sans droit de séjour²⁶⁰. En octobre 2025, Myria a réalisé sa première visite préventive pour le Mécanisme national de prévention au Centre de rapatriement 127bis. Il s'agissait d'une visite conjointe avec l'IFDH de quatre jours²⁶¹.

... avec des moyens encore limités

Réaliser cette surveillance préventive est une mission qui vient s'ajouter aux missions déjà confiées à chacune des organisations partenaires. La mener à bien requiert donc des ressources supplémentaires, surtout en termes de personnel. Myria regrette que des moyens supplémentaires n'aient, à ce stade, pas été alloués en suffisance aux différents partenaires pour leur permettre d'exercer pleinement cette mission. Au vu du nombre croissant, ces dernières années, de personnes privées de leur liberté et de l'augmentation inhérente des risques de violation de leurs droits, le Mécanisme de prévention doit pouvoir pleinement exercer son rôle et disposer des moyens nécessaires à cet effet.

Une obligation internationale – presque – enfin honorée ?

Le droit international prévoit une interdiction absolue de la torture et oblige les États à veiller au respect de cette interdiction, en particulier dans les lieux plus à risque où des personnes sont privées de leur liberté.

Cela fait près de 20 ans²⁶² que la Belgique a, à cet égard, signé le Protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture (ci-après : OPCAT) mais ne l'a toujours pas ratifié. La ratification de l'OPCAT impose la création d'un système de prévention de la torture à deux niveaux. Au niveau national, il exige de l'État qu'il mette en place un mécanisme national de prévention (MNP), tandis qu'au niveau international, il permet des visites par le Sous-comité pour la prévention de la torture (SPT). Avec l'Irlande, la Belgique est le dernier État membre de l'UE à ne pas encore avoir ratifié l'OPCAT.

La création du Mécanisme national de prévention au sein de l'IFDH constitue une étape importante et nécessaire dans la mise en œuvre de cette obligation, mais pas suffisante. Pour répondre pleinement à ses obligations et couvrir tous les lieux de détention, les entités fédérées doivent également désigner un ou plusieurs mécanismes de prévention indépendants pour effectuer les visites préventives dans les lieux de privation de liberté qui relèvent de leurs compétences respectives, notamment les institutions fermées pour jeunes.

257 IFDH, Rapport annuel 2024, p. 28-29. Notez que le Rapport d'activité 2024 du Mécanisme national de prévention est intégré au Rapport annuel 2024 de l'IFDH. À partir de 2025, le MNP publiera son propre rapport annuel.

258 Protocole entre l'Institut Fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains (IFDH) au nom du Mécanisme de Prévention, d'une part, et le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP), le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) et le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains (Myria), d'autre part, fixant les modalités de la collaboration entre le Mécanisme de prévention et les organismes spécialisés dans le cadre de la réalisation des missions OPCAT, 22 avril 2025 (M.B., 21 mai 2025).

259 La méthodologie étant vue comme un outil de travail, à tester dans la pratique et évolutif, il a été décidé – à ce stade – de ne pas la rendre publique.

260 IFDH, CCSP, Myria, *Éloignement des détenus sans droit de séjour : une solution à la surpopulation carcérale ?*, 13 octobre 2025.

261 Le rapport de visite était toujours en cours de rédaction au moment de clôturer la rédaction de ce cahier.

262 La Belgique a signé l'OPCAT le 24 octobre 2005.

RECOMMANDATIONS

Myria salue la mise en place du Mécanisme national de prévention, pour lequel il plaide depuis de nombreuses années. Il appelle les autorités à mettre à sa disposition les moyens nécessaires à la bonne exécution de ses missions.

Myria encourage les autorités à faire le nécessaire pour que les lieux relevant des entités fédérées fassent également l'objet d'une surveillance par un mécanisme de prévention des mauvais traitements.

Myria appelle les autorités à ratifier l'OPCAT.



Take aways

Reprise globale des indicateurs après la pandémie



37.672 décisions de retour et 2.653 interdictions d'entrée sur le territoire belge ont été délivrées en 2024.

Entre 2023 et 2024, les décisions de retour ont augmenté de 3,6%, tandis que les interdictions d'entrée sur le territoire belge ont augmenté de 107%.



28.258 arrestations administratives en 2024. (28.331 en 2023)

Les arrestations administratives d'Érythréens et de Libyens baissent fortement entre 2021 et 2024, alors que celles des Tunisiens et des Géorgiens augmentent fortement.



En 2024, on compte **4.804 premières détentions en centres fermés** (contre 4.915 en 2023)

Après la pandémie de Covid-19, la capacité moyenne des centres fermés a nettement augmenté, atteignant **487 places** en 2024. Ce chiffre marque toutefois une légère baisse par rapport à 2023, où l'on comptait 510 places et une baisse d'une centaine de places par rapport à la période avant-Covid.



Depuis 2021, **les rapatriements, retours volontaires et refoulements** sont en nette augmentation pour atteindre respectivement 3.270, 3.371 et 1.883 en 2024, sans toutefois retrouver les niveaux enregistrés avant la pandémie de Covid-19.



Le pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions dans les centres fermés a atteint **78%** en 2024. À partir de 2020, la proportion est stable et retrouve des niveaux similaires à ceux constatés avant 2018.



En 2024, **530 des 3.270 rapatriements** (16%) ont eu lieu sous escorte policière. Il s'agit d'une légère augmentation par rapport à 2023 (+3%) et un niveau similaire à celui d'avant la pandémie.



En 2024, **39% (1.261) des personnes rapatriées sont des personnes détenues en prison**, revenant à un niveau proche de celui d'avant la crise sanitaire.

Les rapatriements de détenus avaient été impactés par la pandémie, mais dans une moindre mesure par rapport aux autres rapatriements.

D'importantes modifications législatives : un élargissement des moyens de contrôle et de contrainte dans le cadre de la politique de retour

L'analyse de la loi sur la politique de retour proactive sous l'angle des droits fondamentaux révèle plusieurs éléments de préoccupation, et notamment la multiplication des moyens de contrainte pouvant être utilisés à l'égard de l'étranger sans droit de séjour.

Sous le coup d'une obligation de coopération définie de manière large, l'étranger sans titre de séjour ne bénéficie pas de garanties procédurales équivalentes et est soumis à un risque accru de détention.

Conditionnées à une analyse préalable de l'effectivité, les nouvelles mesures alternatives à la détention risquent d'être appliquées dans des cas limités.

Les acteurs habilités à user de la contrainte dans le cadre de l'éloignement forcé sont démultipliés au profit de certains fonctionnaires de l'OE et des agents du contingent Frontex. Le monopole étatique sur la contrainte légitime se délite au profit de nouveaux acteurs dans le cadre d'un moment particulièrement sensible en termes de respect des droits fondamentaux. Or, les risques ne sont pas suffisamment contenus dans les textes législatifs.

RECOMMANDATIONS

Myria appelle les autorités à effectuer une interprétation prudente et raisonnée de l'obligation de coopération.

Myria plaide pour que davantage de garanties procédurales soit reconnues aux individus, passant par un devoir d'information renforcé et la prise d'une décision écrite et attaquant *a posteriori* avec un droit de réponse, avant de conclure de manière définitive au manque de collaboration.



RECOMMANDATIONS

Myria recommande de rendre publiques les directives policières sur l'éloignement des étrangers et de publier la liste exhaustive des moyens de contrainte autorisés.

Myria recommande de clarifier le cadre juridique légal quant aux fouilles à nu réalisées dans le cadre du retour forcé.

Myria recommande d'avoir recours à l'enregistrement vidéo pour effectuer le contrôle sur les retours forcés.

Myria recommande de doter les mécanismes de contrôle de moyens financiers suffisants pour mener à bien leurs missions.



Détenus sans droit de séjour en prison

Diverses mesures visant à maximiser l'éloignement des détenus sans droit de séjour durant l'exécution de leur peine depuis les prisons belges ont été adoptées au cours de ces dernières années, et une série de propositions allant également dans ce sens ont récemment été formulées par le gouvernement De Wever.

Environ 30% de la population carcérale est constituée de détenus sans droit de séjour. Parmi ces détenus, certains n'ont jamais eu droit au séjour tandis que d'autres avaient un droit au séjour mais se le sont vu retirer. Une partie d'entre eux pourront être éloignés tandis que d'autres ne pourront jamais être éloignés. Certains pourront être régularisés tandis que d'autres seront condamnés à vivre dans l'illégalité sur le territoire belge.

En pratique, le système pénal belge n'offre pratiquement aucune alternative à la privation de liberté aux étrangers sans droit de séjour et ne leur donne qu'un accès restreint aux dispositifs permettant la préparation de leur réintégration dans la société.

Les logiques dans lesquelles s'inscrivent pouvoir politique et pouvoir judiciaire, consistant à éloigner et, à défaut, à enfermer les étrangers sans droit de séjour, produisent différents effets préjudiciables à l'égard de ces derniers, mais également de la société dans son ensemble. Ceci a notamment pour effet de les priver d'accès aux dispositifs et mesures de nature à leur permettre de préparer leur réintégration dans la société libre.

RECOMMANDATIONS

Myria appelle à ce que les droits reconnus à tout détenu soient garantis et respectés à l'égard de tous, y compris les détenus sans droit de séjour.

Myria appelle à garantir l'accès des étrangers sans droit de séjour aux alternatives à l'emprisonnement : au stade préliminaire de la procédure pénale, en leur donnant accès aux alternatives à la détention préventive ; au stade du jugement, en leur donnant accès aux mesures et peines alternatives ; et au stade de l'exécution des peines, en leur garantissant l'accès aux modalités d'exécution de la peine conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

L'absence de droit au séjour compliquant la mise en place d'alternatives à l'enfermement et de dispositifs visant à préparer une réintégration dans la société, Myria recommande de circonscrire les hypothèses dans lesquelles il peut être procédé à un retrait de droit au séjour pour des motifs d'ordre public. Myria recommande par ailleurs de poursuivre la réflexion autour de la création d'un statut générateur de droits à l'égard des personnes inéloignables, de manière à faciliter leur (ré)insertion dans la société belge.

Mise en place d'un Mécanisme de prévention des mauvais traitements en détention



Myria salue la mise en place du **Mécanisme national de prévention des mauvais traitements en détention**.

Il regrette néanmoins que celui-ci n'ait été doté que de **moyens financiers limités** et qu'un mécanisme n'ait pas encore été désigné pour **les lieux de détention** qui relèvent **des entités fédérées**.

Il s'agit d'une étape nécessaire, mais non suffisante, pour se conformer aux obligations relatives à **l'OPCAT**.

RECOMMANDATIONS

Myria appelle les autorités à mettre à la disposition du Mécanisme national de prévention les **moyens nécessaires** à la bonne exécution de ses missions.

Myria encourage les autorités à faire le nécessaire pour que **les lieux relevant des entités fédérées** fassent l'objet d'une surveillance par un mécanisme de prévention.

Myria appelle les autorités à ratifier l'OPCAT.



Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Il analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria promeut une politique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits humains.

Le rapport *La migration en chiffres et en droits* a vocation à informer chaque année sur l'actualité des flux migratoires et le respect des droits fondamentaux des étrangers.

Myria

Place Victor Horta 40 • 1060 Bruxelles

T +32 (0)2 212 30 00

myria@myria.be

www.myria.be

 @MyriaBe

 @myria.be

 www.facebook.com/MyriaBe

 www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre

MYRIA

Centre fédéral Migration