caritas international

Parole à l'exil

Faits et signaux

Trimestriel

Janvier - juin 2008

N° D'AGRÉATION: P 404019

DOSSIER p. 4
La directive européenne sur le retour des migrants en séjour irrégulier
Mathieu Beys

BON A SAVOIR p. 23

1) La reconnaissance du statut d'apatride ne peut pas être refusée au motif que la personne ne peut pas prouver qu'elle ne pourrait pas obtenir une autre nationalité

2) La Cour constitutionnelle annule certaines conditions strictes en matière de regroupement familial

www.caritas-int.be

SOMMAIRE

DOSSIER- NOUVELLES D'EUROPE p. 4

La directive européenne sur le retour des migrants
en séjour irrégulier
Mathieu Beys

AUDIENCE PUBLIQUE p. 22

Impressions d'audience au Conseil du contentieux des étrangers

BON A SAVOIR p. 23

1) La reconnaissance du statut d'apatride ne peut pas être refusée au motif que la personne ne peut pas prouver qu'elle pourrait obtenir une autre nationalité, selon la Cour de cassation.

2) La Cour constitutionnelle annule certaines conditions strictes en matière de regroupement familial

WHO'S WHO DE L'AIDE AUX MIGRANTS p. 28

Cap Brabantia

A LIRE, A VOIR, A FAIRE p. 30

« New in town » : plein d'infos pratiques pour les primo arrivants

Mauritanie : « Personne ne veut de nous ». Rapport d'Amnesty International

Infor Gaz Elec : défendre le droit à l'accès à l'énergie des Bruxellois

Rédaction : Mathieu Beys

Ont collaboré à ce numéro : Arezki Boutrahi, Bart Cosyns, Anne Dussart, Thomas Jezequel, Daniel Lepère, Florence Lobert, Sabine Luppens, Danièle Madrid.

Editeur responsable de la publication : Gonzalo DOPCHIE,
Rue de la Charité, 43
1210 Bruxelles

Cette revue est adressée gracieusement à nos lecteurs sur simple demande (en version électronique ; version imprimée réservée aux centres de documentation et aux personnes ne disposant pas d'accès à internet).

Toute question, demande d'information ou d'abonnement, suggestion, critique concernant un article ou la situation des migrants en Belgique peut être adressée à Mathieu Beys.
E-mail : m.beys@caritasint.be
Tél : 02/229.36.15 Fax : 02/229.36.36 (merci de préciser le destinataire)

Les articles et avis de *Parole à l'exil* sont publiés à titre d'information générale et, sauf mention contraire, ne doivent pas être considérés comme une position officielle de l'ASBL Caritas international. Leur reproduction est vivement encouragée, pour autant qu'elle soit faite dans un but non lucratif et à condition de citer la source. Malgré toute l'attention apportée à la rédaction, il est possible que certaines informations soient dépassées au moment où vous les lisez. Il est fortement conseillé de consulter un spécialiste (avocat ou juriste) pour toute question liée à une situation individuelle. Ni les auteurs ni l'ASBL Caritas international ne pourront être tenus responsables des conséquences découlant de l'usage de ces informations.

DOSSIER - NOUVELLES D'EUROPE

La directive européenne sur le retour des migrants en séjour irrégulier

Mathieu Beys[1]

I. Introduction

Le 18 juin 2008, le Parlement européen a adopté, par 369 voix pour, 197 voix contre et 106 abstentions[2], la directive « relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier »[3], plus connue sous le vocable de « directive retour ». Peu d'instruments européens ont suscité autant de controverses que cette « directive de la honte », comme l'ont qualifiée ses détracteurs. Depuis le dépôt du projet par la Commission européenne en septembre 2005[4], le sujet provoque débats et remous, non seulement dans l'Union européenne mais également dans les pays d'émigration, ce qui est plus inhabituel. Des chefs d'Etat latino-américains sont même intervenus dans le débat qui pourrait donc se prolonger sur la scène internationale, notamment au cours des négociations commerciales entre l'UE et les pays andins[5].

Vu les enjeux qu'implique la directive européenne, il parait judicieux de ne pas attendre sa transposition en droit belge pour faire le point. Ce texte pourrait avoir des conséquences importantes – et, disons-le d'emblée, pour la plupart hautement dommageables - pour les migrants. Nous n'aborderons pas, dans les limites de cette

---

[1] Merci à toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration de ce dossier par leurs remarques, notamment les collaborateurs de la cellule retour volontaire de Caritas international et du service social Brabantia.

[2] Pour consulter les votes nominatifs, voir l'annexe du procès-verbal PE 408.597 du 18 juin 2008 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20080618+RES-RCV+DOC+WORD+V0//FR&language=FR

[3] Le processus législatif peut être consulté à l'adresse http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5269672 . Le texte analysé se trouve sur http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0293&language=FR

[4] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier COM(2005) 391 final, 1er septembre 2005 http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5269672. Notons que la Commission européenne avait dès 2002, publié une communication sur une politique communautaire du retour des personnes en séjour irrégulier (COM(2002)564) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0564:FIN:FR:PDF, précédée d'un livre vert COM(2002) 175 final, 10 avril 2002, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0175:FIN:FR:PDF .

[5] Voir par exemple : « Chavez menace de couper les livraisons de brut », Nouvelobs.com, 23 juin 2008, HTTP://TEMPSREEL.NOUVELOBS.COM/ACTUALITES/INTERNATIONAL/20080620.OBS9378/CHAVEZ_MENACE_DE_COUPER_LES_LIVRAISONS_DE_BRUT.HTML?IDFX=RSS_NOTR; LEIGH PHILLIPS, Latin America could halt EU trade talks over return directive, http://euobserver.com/9/26374 ; et surtout, le discours d'Evo Morales, président de la Bolivie du 11 juin 2008, http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/jun/16/eu.immigration/print (en anglais)

contribution, les péripéties institutionnelles qui ont jalonné le parcours législatif[6]. Notons simplement que pour la première fois dans l'adoption d'une directive relevant de la politique migratoire, le Parlement européen avait un véritable pouvoir de décision (et même de veto), alors qu'auparavant le Conseil avait le dernier mot dans cette matière[7]. Les positions des différents groupes politiques européens ne seront pas non plus analysées[8]. Ceci mériterait un dossier en soi. Les lecteurs pourront se faire leur propre opinion sur le rôle du parlement et la pertinence des arguments des uns et des autres à l'aune du contenu du texte approuvé, et des analyses critiques des ONG, pour la plupart restées lettres mortes[9]. Car le principal objet du présent article sera d'analyser dans les

---

[6] Sur les différentes étapes du processus et les changements apportés au texte initial, voir le tableau comparatif des textes, article par article sur le site (document daté du 29 mai 2008, donc avant le vote définitif): http://www.directivedelahonte.org/downloads/text_coreper.pdf

[7] Voir article 63, premier alinéa, point 3) b) du Traité instituant la communauté européenne (Traité CE) , qui permet l'application du régime dit de « codécision », procédure régie par l'article 251 du même traité. Texte disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_FR.pdf

[8] Nous encourageons vivement nos lecteurs à consulter le florilège des interventions parlementaires ayant précédé le vote du 18 juin 2008 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20080617&secondRef=ITEM-004&language=FR&ring=A6-2007-0339 et http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20080618&secondRef=ITEM-007&language=FR&ring=A6-2007-0339#3-171

[9] Pour les positions des ONG, voir notamment : *Caritas Europa issues statement on EP's vote on Return Directive*, 19 juin 2008 (uniquement en anglais), http://www.caritas-europa.org/code/EN/migr.asp?Page=834 ; Position de Caritas America Latina, *Las Caritas de América Latina y el Caribe frente a la Directiva del Parlamento Europeo*, juillet 2008, (espagnol uniquement) http://www.caritas.org/includes/pdf/selaccCaritas.pdf ; Communiqué de presse de *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, Returns directive EU fails to uphold human rights, 18 juin 2008 (anglais uniquement), http://www.ecre.org/files/ECRE%20press%20release%20Returns%20Dir.pdf ; Lettre aux parlementaires européens du 30 mai 2008 signée par des ONG chrétiennes (dont Caritas europa) http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/080530LettredesEglisesUEetONGChrtiennessurdirectiveretourFR.pdf ; Permanente commissie van deskundigen internationaal vreemdelingen-,vluchtelingen- en strafrecht (Commissie Meijers), *Mandatory expulsion and entry ban decisions in Returns Directive violate general principles of Community law*, lettre aux membres de la Commission LIBE du parlement européen, 27 mai 2008 (anglais uniquement), http://www.commissie-meijers.nl/assets/commissiemeijers/Commentaren/2008/CM08010%20VIII%20Mandatory%20expulsion%20and%20entry%20ban%20decisions%20in%20Returns%20Directive_LIBE.pdf ; Commissie Meijers, *Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third Country Nationals 2005-0167 (COD), COM(2005) 391*, lettre à Manfred Weber, rapporteur au parlement européen, 10 décembre 2007 http://www.commissie-meijers.nl/assets/commissiemeijers/commentaren/2007/cm0717%20i%20note%20return%20directive%20com%20(2005)%20391.pdf ; FIDH, *La FIDH appelle à la suspension de l'adoption du texte, afin de le mettre en conformité avec les obligations internationales des Etats membres relatives aux droits de l'Homme*, 6 mai 2008, http://www.fidh.org/spip.php?article5484 ; ECRE-Amnesty international, *''Returns'' Directive: European Parliament and Member States risk compromising respect for migrants rights*, http://www.ecre.org/files/ECRE%20AI%20Joint%20PR%20Returns%20Directive.pdf ; *Comments on the European Commission's Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals COM (2005) 391* , mars 2006 (anglais uniquement) http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/060313returndirective-finalChrcomments.pdf ; Collectif d'ONG (dont ECRE, Amesty international, Caritas Europa), *Principes communs sur l'éloignement des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile déboutés*, août 2005 http://www.caritas-

grandes lignes les dispositions de la directive votée le 18 juin 2008[10]. Dans la presse et les campagnes associatives, les projecteurs se sont essentiellement braqués sur la durée de détention et « l'interdiction d'entrée », parfois qualifiée de bannissement. Il s'agira ici de donner un aperçu de l'ensemble des mécanismes prévus et de tenter de voir comment ils affecteront la situation des étrangers en situation irrégulière. Ensuite, un aspect sera approfondi, celui du retour volontaire, qui sera confronté à la pratique des travailleurs sociaux de Caritas international et Brabantia en la matière.

II. Aperçu du contenu de la directive

II. 1. Des standards minimaux mais aucune garantie contre une détérioration des droits

Une remarque préalable s'impose. La directive en projet prévoit des procédures et standards minimaux sans obligation dite « de standstill ». Ceci signifie que les Etats membres n'ont aucune obligation de maintenir le niveau de protection actuellement existant dans leurs législations nationales respectives. Ils peuvent maintenir ou adopter des règles qui seraient plus favorables, mais à condition que ces règles restent compatibles avec la directive. Rien n'empêchera donc les Etats de profiter de la transposition de cette directive pour prendre des mesures moins favorables aux étrangers par rapport à leur réglementation nationale actuelle.

II. 2. A qui s'appliquera la directive ?

La directive en projet ne s'appliquera qu'aux ressortissants des pays tiers (et donc pas aux citoyens d'un des 27 pays membre de l'UE[11]). Par ailleurs les Etats membres peuvent exclure les deux catégories suivantes des normes prévues[12]:

- les personnes à qui l'entrée sur le territoire est refusée ou qui sont appréhendées pour franchissement illégal d'une frontière et qui n'obtiennent pas ensuite une autorisation de séjour[13] ;

---

europa.org/module/FileLib/050801NGOCommonprinciplesonremovalFR.pdf ; *United nations experts express concerns about proposed European Union return directive*, 19 juin 2008 (anglais uniquement), http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/D118BCB307CB5FDDC125748A00354A8A?OpenDocument

[10] Sauf surprise improbable, ce texte deviendra définitif après adoption formelle par le Conseil de l'UE. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0293&language=FR

[11] L'article 2.3 exclut « les personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation, telles que définies à l'article 2, point 5, du code frontières Schengen » de son champ d'application. Certains critiquent cette limitation de la directive aux ressortissants de pays tiers et plaident pour des garanties similaires pour les ressortissants de l'UE. Voir : Commissie Meijers, Note on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third Country Nationals 2005-0167 (COD), COM(2005) 391, http://www.statewatch.org/news/2007/dec/eu-returns-standing-com.pdf

[12] Elles sont exclues du champ d'application de la directive mais celle-ci encourage les Etats membres à respecter à l'égard de ces personnes certains principes considérés comme fondamentaux (voir article 4.4 de la directive en projet).

- les personnes qui sont éloignées pour des raisons liées à des sanctions pénales ou lors de procédures d'extradition[14].

II. 3. La phase de la décision de retour

Les Etats peuvent délivrer une décision de retour aux personnes qui se trouvent en séjour illégal sur leur territoire. Notons que, juridiquement, les Etats ne sont jamais obligés de délivrer une décision de retour aux personnes en séjour illégal et ont toujours la possibilité de leur accorder une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires ou autres[15]. Politiquement, il existe cependant une forte pression pour que l'éloignement des personnes en séjour illégal devienne un principe général dans l'Union européenne[16].

---

[13] Voir article 2.1.a) de la directive en projet qui renvoie à l'article 13 du Code des frontières Schengen. Cette dernière disposition prévoit notamment qu'une personne qui fait l'objet d'un refus d'entrée doit faire l'objet d'une décision écrite motivée, qui doit pouvoir faire l'objet d'un recours non suspensif. (Voir : Règlement n° 562/2006/CE du parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 105 du 13.4.2006, p. 1, texte consolidé : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R0562:20080410:FR:PDF)

[14] Interpol définit l'extradition comme « la remise par un Etat (l'Etat requis) d'un individu qui se trouve sur son territoire à un autre Etat (l'Etat requérant) qui recherche cet individu soit afin de le juger pour une infraction qu'il aurait commise, soit afin de lui faire subir la condamnation que ses tribunaux ont déjà prononcée à son encontre. » http://www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/FactSheets/FS11fr.asp

[15] Article 6.4 en projet.

[16] Selon la Commission européenne : « *La menace crédible d'un retour forcé et sa mise en oeuvre consécutive adressent un signal fort aux personnes en séjour irrégulier dans les États membres et aux immigrés clandestins potentiels qui sont encore en dehors de l'Union européenne: à savoir que l'entrée ou le séjour clandestins n'aboutissent pas au séjour stable auquel ils aspirent. Il doit être clair qu'en principe les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas de statut juridique leur permettant de rester, soit à titre permanent, soit à titre temporaire, et dont aucun État membre n'a l'obligation légale de tolérer le séjour, doivent quitter le territoire de l'Union.*
La possibilité d'un retour forcé est essentielle si l'on ne veut pas compromettre la politique d'admission et si l'on entend appliquer l'État de droit, qui est un élément constitutif d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Une politique crédible de retours forcés peut contribuer à faire accepter par l'opinion publique une plus grande ouverture en faveur des personnes qui ont réellement besoin d'être protégées et des nouveaux immigrés en situation régulière, sur fond de politiques d'admission plus ouvertes, notamment pour les travailleurs migrants. » Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier COM (2002) 564 final, 14 octobre 2002, p 8. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0564:FIN:FR:PDF On peut se demander si ce que la Commission appelle « une politique crédible de retours forcés », qui induit l'utilisation de moyens répressifs importants (détention, escortes policières, violence…) ne contribue pas au contraire à criminaliser, aux yeux de l'opinion, l'ensemble des migrants, y compris ceux qui ont besoin d'une protection internationale. Dans un document daté du 17 juin 2008, la Commission considère « des politiques de retour durables et efficaces » comme un des « dix principes communs autour desquels la politique commune de l'immigration s'articulera. ». Au yeux de l'institution, « *Les régularisations massives et systématiques de personnes en séjour irrégulier devraient être évitées, tout en maintenant la possibilité de procéder à des régularisations individuelles basées sur des critères équitables et transparents.* » Voir: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments, COM (2008) 359 final, p 12, 15-16. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:FR:PDF

II. 3. 1) Retourner où ?

En toute logique, le projet dispose que les Etats délivrent une « décision de retour »[17] aux personnes qui ne sont pas ou plus en séjour légal[18]. Le retour peut se faire non seulement vers le pays d'origine de l'étranger, mais aussi vers un pays de transit ou un pays tiers où l'étranger serait admis[19]. Le texte en projet permet donc le renvoi vers un pays où l'étranger n'aurait pas ou peu d'attaches, notamment vers des pays qui seraient tenus de les accepter en vertu d'accords de réadmission[20].

Lorsque l'étranger a une autorisation de séjour dans un autre Etat membre, il lui est ordonné de rejoindre immédiatement cet Etat[21]. Lorsqu'il n'obtempère pas immédiatement à cet ordre, ou qu'il existe des raisons d'intérêt public, il peut être renvoyé dans son pays d'origine, de transit ou un pays tiers.

II. 3. 2) Les retours vers un autre pays de l'UE ?

Il se déduit également du texte que les personnes transférées, éventuellement sous la contrainte, vers un autre pays de l'UE, notamment sur base du règlement de Dublin ou d'autres accords bilatéraux[22], peuvent se voir refuser le bénéfice des garanties prévues par la directive pour ce transfert[23]. Ces garanties ne pourront alors s'appliquer qu'après la décision de retour prise par l'Etat membre qui a repris l'étranger sur son territoire.

II. 3. 3) Possibilité de sursis particulier

Un Etat « examine s'il y a lieu de s'abstenir » de prendre une décision de retour lorsqu'un étranger « fait l'objet d'une procédure de renouvellement de son titre de séjour ou de toute autre autorisation lui conférant un droit au séjour » et ce jusqu'à l'issue de la procédure en cours[24]. Ceci n'empêche pas qu'un Etat puisse mettre fin au séjour d'un étranger en lui notifiant en même temps une décision de retour[25].

---

[17] Terme générique utilisé par la directive en projet. En vertu de la réglementation belge, on utiliserait le plus souvent le terme « ordre de quitter le territoire ». Dans certains cas, la décision pourrait être un arrêté ministériel de renvoi ou un arrêté royal d'expulsion.
[18] Article 6 en projet.
[19] Article 3 c) en projet.
[20] De nombreux accords de cette nature sont conclus au niveau européen mais la Belgique a également des accords bilatéraux avec certains pays. Voir la liste dans la "nieuwsbrief Terugkeerpraktijken" de Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Abonnement gratuit (seulement en néerlandais) http://www.vluchtelingenwerk.be/thema/terugkeer_nieuwsbrief.php
[21] Article 6.2 en projet.
[22] Règlement n° 343/2003 du conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, Journal Officiel des Communautés européennes, (ci après « JOCE »), L 50, 25 février 2003, p 1. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2003/l_050/l_05020030225fr00010010.pdf
Notons que ces transferts peuvent aussi avoir lieu sur base d'accords bilatéraux.
[23] Article 6. 2a en projet.
[24] Article 6.5 en projet.
[25] Article 6.6 en projet.

II. 4. Une proposition de retour volontaire comme préalable à l'expulsion ?

Selon la Commission européenne, « il convient d'accorder la priorité au retour volontaire, pour des raisons humaines évidentes, mais aussi pour des raisons de coût, d'efficacité et de durabilité »[26]. Le texte de la directive prévoit qu'une décision de retour doit, en principe, laisser un délai permettant à l'étranger de quitter le territoire volontairement. Pendant ce délai, aucune expulsion ne peut avoir lieu, sauf si des raisons d'ordre public apparaissent. Si le principe est louable, on peut craindre qu'il reste largement lettre morte sur le terrain.

II. 4. 1) Pas de droit automatique

Les Etats peuvent limiter la possibilité de retour volontaire aux étrangers qui en font la demande expresse, étant entendu que ceux-ci doivent avoir été informés de la possibilité d'introduire une telle demande[27].

II. 4. 2) Un délai de 7 à 30 jours

Le délai, qui doit en principe être laissé à l'étranger pour partir volontairement varie de 7 à 30 jours selon le bon vouloir des Etats[28]. Il est également prévu que le délai est prolongé « d'une durée appropriée », au cas par cas, notamment en raison de la scolarité des enfants[29] mais il ne s'agit pas d'une obligation claire pour l'Etat. Comme on le montrera plus loin, il est évident que ce délai s'avérera beaucoup trop court dans de nombreux cas pour permettre aux personnes de préparer leur retour de manière sérieuse, afin de permettre une réinsertion durable dans leur pays d'origine[30].

II. 4. 3) Beaucoup de catégories exclues

Le texte en projet[31] permet aux Etats membres d'exclure de toute possibilité de retour volontaire les étrangers :

- qui constituent un danger pour la sécurité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale ;
- qui risquent de fuir[32];

---

[26] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier COM (2002) 564 final, 14 octobre 2002, p 8. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0564:FIN:FR:PDF
[27] Article 7.1 en projet.
[28] Le délai peut même être inférieur à 7 jours dans les cas d'exclusions visés à l'article 7.4 en projet.
[29] Article 7.2 en projet.
[30] Voir point III. plus loin.
[31] Article 7.4 en projet.
[32] Selon l'article 3 g), le risque de fuite signifie « le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite ».

- dont une demande d'autorisation de séjour a été déclarée frauduleuse, ou « manifestement non fondée ».

Sur base de cette dernière formulation, les Etats peuvent exclure de nombreuses personnes s'étant vues refuser un titre de séjour, et notamment un grand nombre de demandeurs d'asile déboutés.

II. 4. 4) Répercussions sur l'interdiction d'entrée

On l'aura compris, la directive en projet permettra que de très nombreux étrangers puissent être expulsés sans avoir eu aucune proposition de retour volontaire. Ceci est d'autant plus préoccupant que le refus d'octroyer un délai pour le retour volontaire implique automatiquement une interdiction d'entrée dans l'UE[33].

II. 5. La phase de l'expulsion

II. 5. 1) Une obligation d'expulser ?

Dès que le délai accordé pour le retour volontaire est dépassé (ou si aucun délai n'a été accordé), les Etats membres doivent prendre « toutes les mesures nécessaires » pour exécuter la décision de retour, c'est-à-dire, pour procéder à l'expulsion de la personne[34]. Ils doivent également prévoir « un système efficace de contrôle du retour forcé »[35].

Ce texte instaure une sorte d'obligation de moyen pour les Etats. Cela signifie que les Etats qui négligeraient de procéder à l'expulsion des personnes ayant reçu un ordre de quitter le territoire, pourraient être considérés à l'avenir comme contrevenant au droit européen et encourir des sanctions sur cette base[36].

II. 5. 2) Sursis à l'expulsion

Il est prévu que l'expulsion doit être suspendue lorsqu'elle violerait le principe de non-refoulement, ou lorsque un recours suspensif a été introduit.

Dans tous les autres cas, les Etats n'ont aucune obligation, mais seulement la possibilité de suspendre une expulsion, notamment en raison de l'état médical de la personne, de l'absence d'identification ou de coopération des autorités du pays d'origine[37].

---

[33] Article 11.1 en projet. Sur l'interdiction d'entrée, voir plus loin.
[34] Article 8.1 en projet. Notons que le texte préfère le terme plus neutre d' « éloignement » à celui d'expulsion.
[35] Article 8.6 en projet.
[36] C'est la Commission qui est chargée, en première instance du contrôle du respect des obligations par les Etats membres. Lorsqu'elle constate une infraction, elle peut engager une procédure en manquement auprès de la Cour de justice des communautés européennes (article 226 du Traité instituant la Communauté européenne http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325FR.003301.html).
[37] Article 9 en projet.

II. 5. 3) De maigres garanties supplémentaires pour les MENA

L'expulsion des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) n'est absolument pas interdite par la directive en projet. Toutefois, les Etats ont deux obligations supplémentaires. Ils doivent :

- fournir, avant toute décision de retour, une assistance préalable et indépendante des autorités chargées du retour;
- s'assurer, avant toute expulsion, que le MENA pourra être accueilli par un membre de sa famille, un tuteur désigné, ou « des structures d'accueil adéquates » dans le pays de retour[38].

Comme le souligne le HCR, on ne définit nulle part ce qu'il faut entendre par « structures d'accueil adéquates » et ceci permet de renvoyer un mineur sans s'assurer qu'une personne puisse légalement le prendre en charge dans le pays de retour[39].

II. 5. 4) Quelles garanties contre les violences disproportionnées ?

On ne le sait que trop bien en Belgique[40], les violences constatées lors de procédures d'expulsion d'étrangers constituent un des points noirs de la politique d'immigration européenne[41]. On pouvait donc légitimement attendre que la directive fixe un cadre strict et uniforme permettant d'empêcher les abus constatés. Or, le texte pèche par son caractère vague et se contente d'indiquer que des mesures coercitives – à n'utiliser qu'en dernier ressort – doivent être proportionnées et que l'usage de la force « ne doit pas dépasser les limites du raisonnable »[42]. Pour le reste, la directive se contente d'un renvoi

---

[38] Article 10.2.

[39] UNHCR, *UNHCR Position on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals*, 16 juin 2008, http://www.unhcr.org/refworld/docid/4856322c2.html

[40] Cette année 2008 marquera le dixième « anniversaire » de la mort de Semira Adamu, ressortissante nigériane étouffée au cours d'une ultime tentative d'expulsion. Depuis lors, les ONG ont observé et documenté de nombreux cas de violences abusives (voir à ce sujet : voir notamment : Centres fermés pour étrangers : Etat des lieux, octobre 2006. http://www.cire.irisnet.be/publications/rapports/etat-des-lieux-centres-fermes.pdf

[41] La Belgique n'a évidemment pas le monopole, ni la palme en la matière. Voir par exemple au sujet du Royaume-Uni, *Outsourcing abuse. The use and misuse of state-sanctioned force during the detention and removal of asylum seekers, A report by Birnberg Peirce & Partners, Medical Justice and the National Coalition of Anti-Deportation Campaigns*, juillet 2008, 72 p.
http://www.medicaljustice.org.uk/images/stories/reports/outsourcing%20abuse.pdf

[42] Article 8.4. On notera que ces standards n'apportent pas de véritable valeur ajoutée aux principes généraux de la législation belge selon lesquels la police ne peut faire usage de la force que si celle-ci est légitime, nécessaire et proportionnée (voir article 37 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police). Il faut aussi attirer l'attention sur l'Arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté (M.B. 14 avril 2000). Selon cet arrêté, l'usage des menottes est « strictement exceptionnel » et ne peut en principe être décidé que par le commandant de bord. Deux pratiques sont totalement interdites : d'une part « l'obstruction, totale ou partielle, des voies respiratoires » et, d'autre part, « l'administration de calmants ou d'un quelconque médicament en vue de maîtriser la personne contre sa volonté ».

vers les législations nationales, les droits fondamentaux et des « orientations communes », adoptées pour les expulsions par voie aérienne[43].

Une référence est faite, dans un considérant[44], aux « vingt principes directeurs sur le retour forcé »[45], adoptés le 4 mai 2005 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe[46], mais ceux-ci ne sont malheureusement pas intégrés dans le texte des articles. La directive n'impose donc pas aux Etats membres de se conformer à ces standards. On

---

[43] Voir annexe à la Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement, JOCE, L 261 du 6 août 2004, p 28. Voici le passage consacré aux mesures coercitives : « 3.2. Recours à des mesures de coercition
Les mesures de coercition sont mises en oeuvre comme suit:
a) la coercition est mise en oeuvre dans le respect des droits de la personne de ceux qui sont renvoyés;
b) il peut être fait usage de la coercition sur des personnes qui refusent l'éloignement ou y opposent une résistance.
Toute mesure de coercition doit être proportionnée, l'usage de la force ne devant pas dépasser les limites du raisonnable. Il ne doit pas être porté atteinte à la dignité ni à l'intégrité physique de la personne renvoyée.
De ce fait, en cas de doute, il y a lieu d'interrompre l'opération d'éloignement, y compris l'utilisation de mesures de coercition légales motivée par la résistance et la dangerosité de la personne renvoyée, suivant le principe «pas d'éloignement à tout prix»;
c) les mesures de coercition ne doivent pas compromettre ou menacer la capacité de la personne renvoyée à respirer normalement. En cas d'utilisation de la force comme moyen de coercition, il y a lieu de veiller à ce que le tronc de la personne reste en position verticale et que sa cage thoracique ne soit en aucun cas comprimée, afin que la fonction respiratoire reste normale;
d) l'immobilisation des personnes récalcitrantes peut se faire par des moyens qui ne portent pas atteinte à la dignité ni à l'intégrité physique;
e) tous les États membres organisateurs et participants s'entendent sur une liste des entraves et autres moyens d'immobilisation autorisés, préalablement à l'opération d'éloignement. L'utilisation de sédatifs pour faciliter l'éloignement est interdite, sans préjudice des mesures d'urgence visant à assurer la sécurité du vol;
f) tous les escorteurs doivent savoir quelles entraves et quels autres moyens d'immobilisation sont autorisés ou interdits et recevoir des informations à cet égard;
g) les personnes entravées font l'objet d'une surveillance constante durant tout le vol;
h) la décision de retirer temporairement les moyens d'immobilisation relève de l'autorité du responsable de l'opération d'éloignement ou de son adjoint. » Texte intégral sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004D0573:20040807:FR:PDF Voir également, les lignes de conduites, non contraignantes et minimalistes, de l'association internationale du transport aérien : IATA / CAWG, *Guidelines on deportation and escort*, octobre 1999, http://iata.org/WHIP/_Files/WgId_0009/DepGuide03.pdf

[44] Voir le troisième considérant de la directive en projet.

[45] Voir : Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) - Commentaires sur les Vingt principes directeurs sur le retour forcé (CM(2005)40 Addendum final 20 mai 2005), Ce document peut être particulièrement utile car les commentaires contiennent des analyses de la compatibilité de certaines pratiques avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :
https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=838199&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75

[46] Pour rappel, le Conseil de l'Europe est une organisation internationale qui existe depuis 1949 et qui regroupe actuellement 47 Etats européens. Avec la Cour européenne des droits de l'homme et l'Assemblée parlementaire, le Comité des ministres est un des organes importants du Conseil de l'Europe. Voir : http://www.coe.int/T/f/Com/A_propos_COE/default.asp A ne pas confondre avec le Conseil de l'UE, qui est une des institutions de l'Union européenne, regroupant 27 Etats membres. Voir : http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=242&lang=FR&mode=g

peut tout de même vivement conseiller aux praticiens d'examiner attentivement ces principes et d'examiner s'ils sont respectés en pratique. Dans certains cas, leur non respect pourrait, au moins indirectement, fonder une plainte[47].

II. 6. L'interdiction d'entrée: une nouvelle forme de bannissement

L'interdiction d'entrée est définie comme : « une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire interdisant l'entrée et le séjour sur le territoire des États membres pendant une durée déterminée, qui accompagne une décision de retour »[48].

II. 6. 1) Interdiction quasi automatique

Dans deux hypothèses, les Etats membres sont en principe tenus d'imposer une interdiction d'entrée :

- lorsque aucun délai de retour volontaire n'a été accordé ;
- lorsque l'étranger n'a pas respecté son obligation de retour[49].

Dans toutes les autres hypothèses, les Etats ont la possibilité d'assortir les décisions de retour d'une interdiction d'entrée.

Les Etats peuvent néanmoins s'abstenir d'imposer une interdiction d'entrée pour raisons humanitaires, sur base individuelle. Ils peuvent aussi suspendre ou annuler pareilles interdictions[50].

II. 6. 2) Durée

[47] En effet, sur base du document du comité d'experts cité plus haut, le non respect de certains de ces principes directeurs pourraient aboutir au constat de violations de certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) par exemple, des articles 2 (droit à la vie), 3 (interdiction absolue de la torture et des traitements inhumains et dégradants), et 8 (droit à la vie privée et familiale). Dans l'état actuel, la CEDH n'est applicable dans l'ordre communautaire qu'à titre de principe général par le biais de l'article 6.2 du Traité sur l'Union européenne (texte à consulter dans sa version actuelle : http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_FR.pdf). Le Traité de Lisbonne modifie cette disposition en prévoyant que l'Union européenne adhère directement à la CEDH (voir le texte sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:FR:PDF) mais ceci n'est pas encore en vigueur et l'on sait que ledit Traité semble avoir du plomb dans l'aile suite au non irlandais. Quoi qu'il en soit, dans l'état actuel du droit, la violation de ces principes pourrait donc, dans certains cas flagrants, être considérées comme une violation du droit communautaire. Il faut tout de même regretter l'absence d'intégration de ces principes dans la directive car cela aurait eu le mérite de relever les standards nationaux.

[48] Article 3f) de la directive en projet.

[49] Article 11.1 en projet. Une exception est toutefois prévue pour les victimes de la traite des êtres humains qui ont obtenu un titre de séjour sur base de la Directive du Conseil 2004/81/CE du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes JO L 261 du 6.8.2004, p. 19–23.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:FR:PDF

[50] Article 11.3 en projet.

La durée de l'interdiction est laissée à l'appréciation des Etats membres, mais ne devrait pas « en principe » dépasser 5 ans. Cette limite maximale, qui ne semble donc pas absolument contraignante pour les Etats, peut être dépassée, sans plafond indiqué, si l'étranger constitue une menace sérieuse pour l'ordre public ou la sécurité nationale[51].

II. 6. 3) Consultation obligatoire

Si un Etat souhaite accorder un titre de séjour à un étranger qui fait l'objet d'une décision d'interdiction d'entrée délivrée par un autre Etat membre, le premier doit consulter le second avant toute décision et doit tenir compte de son avis[52]. Les données concernant les interdictions de retour devraient figurer dans le Système d'information Schengen de la deuxième génération, dit SIS II[53].

II. 7. Motivation et traduction des décisions

Les décisions de retour, d'expulsion et d'interdiction d'entrée doivent être motivées (en fait et en droit) et communiquées par écrit, mais la motivation peut être limitée, notamment pour des raisons de sauvegarde de l'ordre public ou de procédure en cours[54].

A la demande de l'étranger, il faut fournir une traduction écrite ou orale des éléments principaux de la décision, y compris une information sur les recours possibles, dans un langage qu'il est raisonnablement supposé comprendre[55]. Les Etat ont le droit de ne pas fournir de traduction aux étrangers entrés illégalement sur leur territoire et qui n'ont pas obtenus de titre de séjour suite à cette entrée illégale[56].

---

[51] article 11.2 en projet.

[52] Article 11.4 en projet qui renvoie à l'article 25 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen. (Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, MB 15 octobre 1993).

[53] Le 18ème considérant renvoie au Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JOCE, L 381 du 28.12.2006, p 4. Une nouvelle proposition législative de la Commission est nécessaire pour prévoir l'obligation d'enregistrer dans le SIS les interdictions d'entrée imposées par la directive (Voir le point 2 de la déclaration de la Commission en annexe au texte adopté par le Parlement européen le 18 juin 2008 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0293&language=FR). Il va de soi que les défenseurs des droits humains devront être particulièrement vigilants lors des discussions concernant ce processus législatif.

[54] Article 12.1 en projet.

[55] Article 12.2 en projet.

[56] Article 12.3 en projet. Dans ce cas, la décision peut se limiter à un simple formulaire type, dont les principes sont expliqués par des « documents d'information générale » rédigés « dans au moins cinq des langues les plus fréquemment utilisées ou comprises par les migrants illégaux entrant dans les États membres concernés ».

II. 8. Recours effectif

L'étranger doit pouvoir introduire un recours effectif contre les trois types de décisions (retour, expulsion, interdiction d'entrée)[57], devant un organe indépendant et impartial qui doit avoir le pouvoir de suspendre ces décisions[58]. Il doit avoir accès à des conseillers juridiques et à des traducteurs, mais s'il n'a pas les moyens de les payer, les Etats ne seront pas obligés de lui fournir une aide juridique gratuite[59]. En outre, les Etats ont la possibilité de limiter l'aide juridique aux recours qui ne sont pas « manifestement non fondé »[60].

II. 9. Droits minimaux pour les personnes en sursis

Les étrangers qui ont obtenu un délai pour retourner volontairement ou une suspension de la mesure d'expulsion doivent recevoir une confirmation écrite de ce sursis[61]. En outre, les Etats doivent s'assurer que quelques principes soient respectés au cours de cette période de sursis : l'unité de la famille, la scolarisation de base des mineurs, l'accès aux soins médicaux d'urgence, les besoins des personnes vulnérables[62].

II. 10. Détention

II. 10. 1) Conditions

Les Etats peuvent placer un étranger en « rétention », par décision administrative ou judiciaire écrite et motivée, à condition que d'autres moyens moins coercitifs ne soient pas suffisants pour assurer son retour. Contrairement à ce que la Commission avait initialement envisagé, la directive ne contient aucune interdiction ou limitation contraignante à la détention de personnes vulnérables[63].

---

[57] Les décisions d'expulsion peuvent être prise séparément (art 8.3 en projet), alors que les décisions de retour « sont assorties » de décisions d'interdiction d'entrée (article 11.1 en projet).
[58] Articles 13.1 et 13.2 en projet.
[59] Articles 13.3 et 13.4 en projet.
[60] Article 15, paragraphes 3 à 6, de la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, auquel renvoie l'article 13.4 de la directive. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:FR:PDF
[61] Article 14.2 en projet.
[62] Article 14.1 en projet.
[63] Dans sa communication d'octobre 2002, la Commission considérait que les catégories de personnes suivantes « *ne doivent pas, en règle générale, être placées en rétention ou (…) ne peuvent l'être que sous certaines conditions:*
– enfants et mineurs de moins de 18 ans non accompagnés,
– personnes âgées, en particulier lorsqu'elles sont placées sous un régime de protection (tutelle, curatelle, etc.),
– femmes enceintes, sauf s'il existe un risque manifeste qu'elles prennent la fuite ou si un avis médical autorise leur placement en rétention,
– personnes gravement malades ou malades mentaux,
– personnes pour lesquelles il est établi, sur la base d'éléments de preuve objectifs, qu'elles ont subi des tortures ou de mauvais traitements pendant leur rétention,

II. 10. 2) Durée

La détention doit être « aussi brève que possible » et ne peut durer « qu'aussi longtemps que la procédure d'éloignement est en cours, et elle est exécutée avec toute la diligence requise »[64]. L'étranger doit être remis immédiatement en liberté s'il n'existe plus de « perspective raisonnable d'éloignement »[65].

Les Etats fixent la durée qui ne peut pas en principe dépasser 6 mois[66]. Toutefois, cette durée peut être prolongée de maximum 12 mois, lorsque la procédure d'expulsion peut durer plus longtemps en dépit des efforts raisonnables de l'Etat, pour deux raisons :

- le manque de coopération de l'étranger ;
- les retards pour obtenir des pays tiers les documents nécessaires[67].

Par cette formulation, on peut craindre qu'une durée maximale de 18 mois ne devienne la règle dans de très nombreuses situations, et ce, même lorsque l'étranger n'aura aucune responsabilité dans la longueur de la procédure.

Le tableau ci-dessous, établi par ECRE[68], démontre que les durées maximales de détention actuellement en vigueur dans de nombreux Etats membres, sont largement inférieures aux maximums prévus par la directive. On peut donc craindre que le nouveau standard européen exerce une pression à la hausse sur cette durée dans de nombreux pays.

Maximum custody periods in the Member States	
France, Cyprus	32 days
Italy, Spain	40 days
Ireland	8 weeks
Portugal	60 days
Luxembourg, Greece	3 months
Slovenia, Slovakia, Czech Republic, Hungary, Romania	6 months
Belgium	8 months
Austria	10 months
Poland	12 months
Malta, Germany	18 months
Latvia	20 months
Denmark, Estonia, Finland, Lithuania, Netherlands, United Kingdom, Sweden.	unlimited duration

avant leur arrivée dans l'UE,
– *personnes présentant de lourds handicaps.* » (voir COM (2002) 564 final, 14 octobre 2002, p 22. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0564:FIN:FR:PDF)

[64] Article 15.1.
[65] Article 15.4.
[66] Article 15.5.
[67] Article 15.6 en projet.
[68] Source : Communiqué de presse de European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Returns directive EU fails to uphold human rights*, 18 juin 2008 (anglais uniquement), http://www.ecre.org/files/ECRE%20press%20release%20Returns%20Dir.pdf

II. 10. 3) Contrôle judiciaire limité

Si la décision de détention n'a pas été ordonnée par un juge, un contrôle judiciaire doit avoir lieu rapidement, soit automatiquement, soit sur recours de l'étranger qui doit être informé « immédiatement » de la possibilité d'introduire cette procédure, dès le début de sa détention. Ensuite, un contrôle judiciaire doit avoir lieu à intervalles « raisonnables », d'office ou à la demande de l'étranger, sans automaticité.

Cette disposition est clairement insuffisante pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il n'y a aucune obligation d'instaurer un contrôle judiciaire systématique d'une mesure de privation de liberté prise par l'administration. A cet égard, il faut noter qu'en Belgique, une personne détenue uniquement en raison d'une absence de titre de séjour subit un régime moins favorable qu'une personne suspectée d'un crime qui se trouve en détention préventive, qui elle a droit à ce qu'un juge contrôle systématiquement la légalité et l'opportunité de sa détention[69]. Deuxièmement, aucune formalité (document écrit, dans une langue compréhensible…) n'est imposée sur les modalités de communication de l'information à fournir à l'étranger à propos du recours. Il est donc probable que cette obligation reste lettre morte dans de nombreux cas[70]. Troisièmement, la directive en projet ne garantit pas l'aide juridique gratuite pour ce recours.

En Belgique, les observateurs et les ONG constatent que de très nombreux étrangers détenus n'introduisent pas de recours contre leur détention, par ignorance de leurs droits ou par manque de confiance dans leur avocat ou l'appareil judiciaire, alors même qu'ils disposeraient objectivement d'éléments permettant une libération[71]. L'expérience belge démontre donc la nécessité d'un contrôle judiciaire systématique pour éviter l'arbitraire. Les défenseurs des droits humains ne pourront malheureusement pas compter sur la directive pour imposer un changement significatif à ce niveau.

II. 10. 4) Conditions de détention

Les étrangers peuvent être détenus dans des centres fermés spécifiques mais peuvent aussi séjourner en prison, à condition d'être séparés des autres détenus[72].

L'accès aux soins médicaux d'urgence et au traitement des maladies est garanti.

---

[69] Loi du 20 juillet 1990 sur la détention préventive.

[70] Même lorsque l'obligation de distribution d'un document d'information écrit est prévue (voir art 17 de l'AR du 2 août 2002 en Belgique), on constate qu'elle n'est pas toujours respectée en pratique. En Belgique, les détenus ne sont pas toujours conscients qu'ils ont droit à un avocat pro deo qui peut introduire une requête de mise en liberté, selon le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (Voir CECLR, *Rapport Migration 2007*, p 152 http://www.diversiteit.be/?action=onderdeel&onderdeel=9&titel=Migrations).

[71] Un groupe de travail planche actuellement sur l'aide juridique dans les centres fermés, avec des membres du barreau et de plusieurs associations (Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRE, et Comité belge d'aide aux réfugiés, CBAR. Caritas international suit ces travaux).

[72] Article 16.1.

II. 10. 5) Contacts avec les autorités consulaires, avocats, famille, visiteurs d'ONG

Les contacts avec l'avocat, la famille et les autorités consulaires ne sont garantis que sur demande de l'étranger et seulement « en temps utile »[73]. En outre, les visites des représentants d'organisations internationales ou non gouvernementales (ONG) sont prévues mais peuvent être soumises à autorisation[74].

Les Etats ont l'obligation d'informer le détenu de ses droits et obligations (règlement applicable au lieu de détention, droit à contacter les organisations internationales et les ONG)[75].

II. 10. 6) Maigres garanties pour les mineurs et les familles

Rien n'interdit la détention des enfants, qu'on prévoit comme une mesure de « dernier ressort » qui doit être « la plus brève possible »[76], sans qu'un délai maximal raccourci ne soit prévu. Rien dans cette directive n'empêche donc que des mineurs ne restent enfermés pendant 18 mois. Le droit aux loisirs et à l'éducation des mineurs doit être respecté, mais seulement en fonction de la durée du séjour[77], ainsi que des formes d'hébergement respectant la vie privée pour les familles[78]. Dans ces conditions, on comprend vraiment mal pourquoi les auteurs du texte se permettent d'affirmer que « L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale dans le cadre de la rétention de mineurs dans l'attente d'un éloignement »[79].

III. Préparer un retour volontaire dans le cadre de la directive retour, mission impossible ?[80]

On a vu que la directive prévoyait un délai compris entre 7 et 30 jours pour permettre aux personnes d'obtempérer volontairement à une décision de retour. Les Etats peuvent prolonger ce délai mais n'y sont pas formellement obligés. Le respect de ce délai est particulièrement important. En effet, une interdiction d'entrée doit être obligatoirement

[73] Article 16.2 en projet.
[74] Article 16.4 en projet. Notons que c'est déjà le cas en Belgique actuellement. (Voir les articles 42 à 45 et 73 de l'Arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, MB 12 septembre 2002).
[75] Articles 16.5 en projet. Curieusement, cette disposition ne contient pas explicitement une information obligatoire sur les possibilités concrète de contacter la famille, les autorités consulaires et un avocat.
[76] Article 17.1.
[77] Article 17.3.
[78] Article 17.2.
[79] Article 17.5.
[80] Ce chapitre est rédigé avec la collaboration de Thomas Jezequel et Bart Cosyns, collaborateurs à la cellule retour de Caritas international, et de Daniel Lepère et Sabine Luppens (respectivement responsable d'antenne et assistante sociale au service social CAP Brabantia).

imposée si « l'obligation de retour n'a pas été respectée »[81]. Pareille interdiction sera-t-elle imposée si l'étranger quitte le territoire de son plein gré, mais après le délai qui lui a été imparti dans la décision? Ce n'est pas explicite et on pourrait défendre le contraire. Reste que le risque existe qu'une interdiction d'entrée puisse être encodée dans le Système d'information Schengen dès que le « délai de grâce » sera dépassé. Il se pourrait donc que dans certains cas, la seule façon d'éviter le bannissement européen soit de quitter le territoire dans un délai très court.
Est-il possible et réaliste de mener à bien un retour volontaire lorsqu'on dispose de 30 jours ? Tentons de répondre grâce à l'expérience des travailleurs de terrain.

Selon l'OIM (Organisation internationale des migrations), le temps d'attente moyen en 2007 était de 26 jours[82]. Le tableau ci-dessous montre que, sur les 2593 personnes ayant utilisé le programme REAB de retour volontaire en 2007, près du quart ont attendu plus d'un mois avant de pouvoir partir, pour des raisons souvent indépendantes de leur volonté.

Duration of a REAB file in days	Total Number of returnees	%
1 - 10	645	25%
11 - 20	880	34%
21 - 30	454	18%
31 - 60	406	16%
61 - 90	93	4%
91 - 120	55	2%
> 120	60	2%
Grand Total	**2593**	**100%**

En ce qui concerne les dossiers traités par le service social CAP Brabantia (antenne Caritas) pour les 6 premiers mois de 2008, ce délai moyen est de 23 jours[83]. Il s'agit du délai compris entre le jour de l'introduction d'un dossier de retour volontaire et le départ. Le délai de 30 jours tel que prévu par la directive commence à courir dès la notification de la décision de retour. Or, il arrive souvent que les personnes aient déjà reçu un ordre de quitter le territoire depuis un certain temps avant de décider d'introduire une demande.

Ensuite, se pose le problème du titre de voyage. Si des personnes en possession d'un passeport valable peuvent organiser rapidement leur retour, de nombreux candidats doivent se mettre en contact avec l'ambassade de leur pays et obtenir des documents de voyage. Ils doivent dans certains cas parvenir à prouver leur nationalité au moyen d'acte de naissance ou d'extraits d'état civil. Les délais varient donc fortement selon la situation des migrants, mais aussi la collaboration de leur pays. Ainsi, un couple mixte originaire

[81] Article 11.1.
[82] Ces statistiques sont issues du rapport annuel 2007 du programme REAB de l'OIM, http://www.belgium.iom.int/REAB/documents/EN/AnnualReport/FinalReport2007.pdf
[83] Statistiques aimablement collectées par Daniel Lepère, responsable de l'antenne du service social.

d'ex-Yougoslavie pourra rencontrer d'importantes difficultés, de même qu'une personne originaire du Bouthan[84].

Dans certains cas, des personnes réellement désireuses de rentrer dans leur pays peuvent rester bloquées en Europe du fait d'une impasse administrative. Caritas international a été confronté au cas d'une ressortissante Angolaise, mère de deux enfants. Ses enfants étaient nés en Angola, mais elle n'avait aucune preuve de leur nationalité ni d'un lien de filiation. Le consulat d'Angola refusait de reconnaître un éventuel test ADN. Cette dame, pour des raisons indépendantes de sa volonté, n'a donc pas pu rentrer volontairement dans son pays, et se trouve dans une impasse. Un délai maximum d'un mois, dans de nombreux cas similaire, est dont totalement inadapté.

Enfin, même lorsque tous les problèmes administratifs sont résolus, les départs peuvent encore être ralentis par un problème conjoncturel et terre-à-terre : le manque de place dans les avions, surtout en période d'été ou de vacances scolaires, qui peut aussi rallonger considérablement le délai.

En outre, l'OIM, note également que les temps d'attente pour les cas vulnérables (problèmes médicaux, mineurs non accompagnés), atteint le double, voire le triple de la durée de 30 jours, prévue par la directive.

Departures 2007	Medical Cases	Trafficked Cases	Unaccompanied Minors
Processing time	77 days	56 days	108 days

Dans certains cas, les personnes retournant dans leur pays d'origine peuvent bénéficier d'un programme de réintégration durable. A titre d'exemple, relevons que, entre janvier et juin 2008, 190 personnes sont rentrées dans leur pays d'origine en bénéficiant du programme de réintégration proposé par Caritas international[85]. Dans ce cas, la préparation d'un projet s'effectue en collaboration avec un partenaire local selon les possibilités et les souhaits du candidat au retour. Les projets peuvent prendre différentes formes : micro-entreprises (magasins, exploitation agricole, taxis…), suivi d'une formation, restauration du logement familial sur place… Il va de soi que la préparation d'un tel projet nécessite plus de temps que la simple réservation d'un billet d'avion.

Ce bref aperçu montre bien qu'un délai maximal de trente jours, à compter de la décision d'ordre de quitter le territoire, est irréaliste pour mener à bien un retour volontaire. Ce

[84] Pour obtenir des informations sur les facilités de retour, par pays, voir l'incontournable outil « Nieuwsbrief Terugkeerpratijk », de Vluchtelingenwerk Vlaanderen, qui permet de s'informer (en néerlandais) sur les facilités pour le retour volontaire et forcé, l'existence d'accord de réadmission ou d'arrangements informels (et donc d'estimer les risque d'expulsions ou de longues détentions). Abonnement gratuit à l'adresse terugkeer@ vluchtelingenwerk.be.

[85] En extrapolant les chiffres du premier semestre, on peut estimer que près de 400 personnes seront aidées en 2008. Quelques pays « forts » se dégagent depuis le début de l'année : la Mongolie (15 personnes), le Népal (16), le Brésil (26) et l'Ukraine (37). Dans une moindre mesure, le Kirghizistan et le Kosovo, mais aussi la Guinée et le Togo sont très sollicités. (Voir Newsletter Retour et réintégration de Caritas international, n° 4, juillet 2008, p 1. http://www.caritas-int.be/fileadmin/pdf/reintegratie_terugkeer/retour-reintegration-072008.pdf)

délai trop bref fixé par la directive risque d'aboutir à une situation absurde. De nombreuses personnes risquent malgré tout d'être enregistrées dans le système d'information Schengen et de se voir interdire l'accès à l'Union européenne pendant 5 ans, au même titre que les personnes expulsées de force, alors qu'elles souhaitent quitter volontairement le territoire ! Ceci pourra se produire même si le dépassement du délai n'est pas imputable aux personnes (lenteurs administratives, contacts avec un partenaire local…). De très nombreuses personnes devront solliciter la bonne volonté des Etats pour prolonger le délai et tenter d'éviter la stigmatisation du bannissement. Par ailleurs, dans les Etats qui ne se montreront pas souples pour prolonger ce délai de trente jours, les services sociaux qui proposent le retour volontaire seront soumis à une pression très importante pour travailler dans l'urgence.

Conclusion

Sur le plan strictement juridique, il est difficile de contester le droit des Etats d'expulser les personnes en séjour illégal, qui est considéré comme un attribut de leur souveraineté. Cependant, les Etats et l'Union européenne, lorsqu'ils mettent en œuvre ces mesures, doivent respecter les droits de fondamentaux des étrangers[86].

Le projet de directive européenne sur le retour relève clairement de l'intention d'aménager de manière efficace le droit d'expulsion des Etats et de le coordonner au niveau européen. Dans cette optique, cet instrument entérine des pratiques très critiquables et donne une forme de « légitimité » à l'utilisation de moyens répressifs (enfermement, fichage à l'échelle de l'UE et bannissement). En dépit de sa nature répressive, le projet aurait pu néanmoins apporter une amélioration faible mais sensible dans certaines pratiques, par exemple, par l'interdiction de la détention des personnes vulnérables et l'instauration d'un mécanisme de contrôle indépendant des procédures d'expulsion. A l'analyse, il faut malheureusement constater que, non seulement, le projet n'apporte pas de valeur ajoutée, mais qu'il se situe à bien des égards en dessous des standards existants en matière de droits humains, comme l'ont dénoncé de nombreuses ONG dont Caritas Europa[87]. Si l'on s'en tient à la directive, rien n'empêche qu'un Etat enferme un enfant, un handicapé, une personne souffrant de problèmes psychologique pendant 18 mois si une ambassade refuse de délivrer un laisser passer. Même au niveau des garanties de procédure, il faut déchanter. Comment oser encore parler de « recours effectif » contre la décision d'expulsion ou d'enfermement d'un sans papier, lorsqu'une aide juridique gratuite n'est pas garantie dans tous les Etats ?

Bien que la directive retour ne s'applique pas encore et n'aura probablement pas d'influence en pratique avant quelques mois (ou années), les personnes qui conseillent et défendent les sans papiers auront donc tout intérêt à en prendre connaissance au plus vite.

---

[86] La Cour européenne des droits de l'homme rappelle souvent que les Etats ont un « droit indéniable de contrôler (...) l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire », ce qui n'empêche pas que les droits fondamentaux doivent être respectés (par exemple : CEDH Riad et Idiab c. Belgique, 24 janvier 2008, § 70).

[87] Voir références citées en note en début d'article.

L'intérêt est double. Tout d'abord, l'adoption de la directive aura eu le mérite de provoquer un débat international sur la politique migratoire européenne et de déclencher des réactions très vives contre la criminalisation des immigrés clandestins qui souhaitent, comme bon nombre d'Européens par le passés, fuir la misère et trouver un meilleur avenir ailleurs. Certaines réactions vont jusqu'à mettre en cause le droit des Etats à expulser les étrangers en séjour illégal [88]. Ensuite, il ne fait aucun doute que la directive s'invitera sur la scène belgo-belge prochainement. Il conviendra alors d'être particulièrement vigilant à ce que certaines garanties existantes ne soient pas rabotées lorsque le droit européen ne l'impose pas forcément. On espère que la présente contribution pourra contribuer modestement à nourrir cette vigilance.

AUDIENCE PUBLIQUE

Impressions d'audience au Conseil du contentieux des étrangers

Depuis une précédente visite, la situation s'est sensiblement améliorée au niveau des conditions de publicité des audiences[89]. L'espace reste exigu mais il y a désormais une dizaine de chaises pour permettre aux avocats et au public d'assister aux débats dans des conditions acceptables. On ne peut que s'en féliciter. Sur le contenu toutefois, les amateurs de plaidoiries enflammées et d'orateurs passionnés risquent d'être déçus. Sur les 22 affaires traitées au contentieux de l'annulation ce 10 mars 2008, 9 conseils se contentent de se référer aux écrits de la procédure. Certains souhaitent néanmoins s'expliquer, comme cet avocat qui demande au président de pouvoir attendre son client, qui souhaite assister à l'audience. Le président refuse, au motif que le débat porte sur des questions juridiques et qu'il n'a de toute façon pas de questions à poser directement à la personne. Une avocate évoque la situation délicate de son client nigérian qui n'a plus de lien avec son pays et habite chez un oncle en Belgique. L'avocate de l'Office des

[88] Voir notamment la position de Caritas America Latina qui souligne notamment : « Resulta alarmante que la Europa culta, tradicional tierra de asilo y muy rica, haya aprobado esta Directiva para expulsar a los inmigrantes irregulares. Es doloroso constatar que representantes de países como Francia, Italia, España, Alemania, Holanda, Inglaterra, etc., cuyas migraciones en tiempos coloniales hacia América, Asia y Africa representaron para ellos no sólo una inmensa apertura de horizontes sino también la concreta posibilidad de crecimiento económico, hayan olvidado esa historia reciente y voten y aprueben ahora, de manera tan intempestiva, esta Directiva inhumana. » (Position de Caritas America Latina, *Las Caritas de América Latina y el Caribe frente a la Directiva del Parlamento Europeo*, juillet 2008, (espagnol uniquement) http://www.caritas.org/includes/pdf/selaccCaritas.pdf). Par ailleurs, certains pays latino-américains souhaitent que l'UE abolisse la distinction entre migration légale et migration illégale. Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'une directive qui aménage le droit d'expulsion des Etats aboutit à la contestation politique de ce droit par des pays en négociations commerciales avec l'UE (pour des raisons humanitaires, mais également économiques puisque les transferts financiers des migrants constituent une ressource financière non négligeable pour certains pays latino-américains).

[89] Voir cette même rubrique dans *Parole à l'exil* juillet-septembre 2007, http://www.caritas-int.be/fileadmin/word/parole_vluchtschrift/3-2007-parole.doc

étrangers maintient sa position : il faut qu'il introduise une demande à l'ambassade de Belgique dans son pays.

Pour quelques rares dossiers, les personnes se défendent sans avocat. C'est le cas d'un couple, bien décidé à obtenir gain de cause. Une demande d'établissement a été refusée par l'Office des étrangers à un des conjoints au motif que la cohabitation n'était pas démontrée. Cette décision a été prise sur base du rapport négatif d'un agent de quartier. Peut-être avaient-ils déménagés sans avertir l'administration ? Ou l'agent s'est peut-être rendu à leur domicile alors qu'ils étaient absents et en a conclu à l'absence de cohabitation, comme on l'observe très fréquemment ? Quoi qu'il en soit, ces personnes ne comprennent pas la décision et tentent d'expliquer au juge l'absurdité de la situation : « nous habitons ensemble, nos enfants vont à l'école. On ne comprend pas pourquoi le rapport est négatif. Monsieur travaille et a pris congé pour vous convaincre. Que pouvons-nous faire de plus ? … ». Le juge semble un peu gêné mais bien décidé à ne pas laisser les débats s'éterniser, explique que le CCE ne peut que contrôler la légalité de la décision prise par les fonctionnaires dans un bureau à Bruxelles sur base du rapport de l'agent de quartier. Le juge ne peut tenir compte que du dossier qui lui est présenté et pas d'éléments de faits expliqués à l'audience, donc après la décision contestée. Il ajoute que l'apparente bonne foi du couple pourra bien être prise en compte, non pas par lui, mais bien par l'administration lors de l'introduction d'une nouvelle demande d'établissement à la commune… Ensuite, « l'affaire est prise en délibéré », phrase type qui signifie que plus personne n'a droit à la parole dans ce dossier et qu'on passe au suivant. Le couple qui ressort de la salle d'audience semble encore plus dépité et s'interroge : « A quoi sert ce recours s'il faut recommencer toute la procédure ? ».

BON A SAVOIR

1) La reconnaissance du statut d'apatride ne peut pas être refusée au motif que la personne ne peut pas prouver qu'elle ne pourrait pas obtenir une autre nationalité

Un apatride est « une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant » (art. 1 de la Convention du 28 septembre 1954 relative au Statut des Apatrides). Pour être reconnu comme apatride, il faut introduire une requête au tribunal de première instance de la résidence du candidat apatride (et pas auprès du Commissariat général aux Réfugiés et Apatrides, qui n'est compétent que pour délivrer des documents aux apatrides reconnus)[90].

Le candidat apatride doit livrer une preuve négative, pour montrer qu'il n'est ressortissant d'aucun état. Ce n'est pas évident mais on peut le faire notamment avec des attestations d'ambassades et de l'information sur le contexte (ex : personne originaire d'un pays qui

[90] L'accord de gouvernement prévoit que le CGRA devrait obtenir cette compétence. Le CGRA y est favorable mais il semble qu'aucune démarche concrète n'ait encore été entreprise (voir Compte rendu de la réunion de contact du CBAR, 8 avril 2008, pt 154).

n’existe plus et qui n’a pas reçu d’autre nationalité). Certains tribunaux exigent que le candidat apatride apporte aussi la preuve qu’il ne peut pas obtenir une autre nationalité.

D’après la Cour de cassation, ceci est illégal. Dans un arrêt du 27 septembre 2007, la Cour a dit ceci : « Sous réserve des exclusions déterminées à l'article 1.2, cette convention relative au statut des apatrides est applicable à tous ceux qui ne possèdent pas de nationalité.
La reconnaissance comme apatride ne peut être refusée au motif que la personne concernée ne peut apporter la preuve qu'il n'est pas susceptible d'obtenir une autre nationalité. »

En l’espèce, il s’agissait d’une personne originaire d’Abkhazie dont le passeport soviétique avait été retiré par la police en 2002. Depuis lors, il n’a jamais reçu la nationalité géorgienne. Le candidat avait fourni comme preuve une attestation de l’ambassade de Géorgie mentionnant que le service consulaire ne pouvait pas confirmer son identité parce qu’il ne pouvait présenter aucun document géorgien et qu’on ne pouvait pas confirmer qu’il avait la nationalité géorgienne.

La Cour d’appel d’Anvers avait refusé de le reconnaître comme apatride au motif que : « L'on peut seulement en déduire qu'il est impossible de confirmer la nationalité géorgienne, mais nullement que le demandeur ne peut pas obtenir la nationalité géorgienne.
Quelques considérations générales à ce sujet dans des articles publiés sur l'internet ne constituent évidemment pas la preuve du fait que la nationalité géorgienne ne peut être obtenue en l'espèce. ». D’après la Cour de cassation, cette motivation viole l’article 1.1 de la Convention relative au Statut des Apatrides et l’arrêt de la Cour d’Anvers a donc été cassé.

Pour rappel, la reconnaissance du statut d’apatride ne donne aucun droit automatique au séjour en Belgique. Les apatrides reconnus doivent donc dans la plupart des cas introduire une demande de régularisation.

Le texte de l’arrêt se trouve sur : http://jure.juridat.just.fgov.be/view_decision?justel=F-20070927-1&idxc_id=217116&lang=fr (et aussi dans la *Revue du droit des étrangers*, n° 146, oct-déc 2007, pp. 439-440).

Sur l’apatridie, voir notamment l’excellent guide (uniquement en néerlandais): “*Staatlozen: nergens en nooit onderdaan, overal en altijd vreemdeling. Praktische Handleiding*”, Integratiedienst Stad Gent, janvier 2007, 124 p, et les actes de la « table ronde sur l’apatridie du 23 novembre 2006 » publiés dans la *Revue du droit des étrangers*, n° 140, octobre- décembre 2006.

2) La Cour constitutionnelle annule certaines conditions strictes en matière de regroupement familial

Voici un texte intéressant résumant l'arrêt n° 95/2008 de la Cour constitutionnelle du 26 juin 2008 rédigé par Kathelijne Houben, juriste chez Vluchtelingenwerk Vlaanderen que nous remercions pour nous avoir permis de le reproduire (traduit par la rédaction).

Vluchtelingenwerk Vlaanderen et d'autres organisations[91] ont demandé l'année passée que la Cour constitutionnelle annule certaines dispositions de la réforme de la procédure d'asile en 2006. (…) Le 26 juin 2008, la Cour a rendu un arrêt sur une série de dispositions de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (la loi sur les étrangers). Cet arrêt comporte certaines annulations.

Vluchtelingenwerk Vlaanderen est bien entendu satisfait de ces annulations mais est très désabusé par la teneur du reste de l'arrêt. En dehors du regroupement familial, la Cour a laissé intacte la nouvelle législation sur l'asile alors que certaines dispositions méritaient vraiment d'être annulées.

Ce que la Cour a annulé

1) **L'article 10,§1er, al.2** de la loi sur les étrangers : ni le conjoint d'un **mariage polygame** étranger, si un autre conjoint de cette personne séjourne déjà en Belgique, ni les enfants issus d'un mariage polygame d'un étranger conclu avec un autre conjoint que celui qui réside déjà en Belgique, n'ont droit au regroupement familial.

Selon la Cour, le législateur peut parfaitement limiter le regroupement familial de conjoints qui sont liés par une forme de lien matrimonial qui est contraire à l'ordre public international belge et d'autres pays de l'UE. Dans le cadre d'un mariage polygame, la directive européenne sur le regroupement familial interdit d'ailleurs le regroupement familial d'un autre conjoint que celui qui cohabite déjà avec le regroupant.

Toutefois, la Cour ne suit pas ce raisonnement à l'égard du lien de filiation et décide que les enfants ne sont pas responsables de la situation matrimoniale de leurs parents.

Dans la pratique, l'annulation n'a qu'une conséquence pour les **enfants issus d'un mariage polygame**. Comme la Belgique ne reconnaît pas le mariage polygame, les conjoints ne peuvent retirer aucun droit d'un tel mariage.

2) **L'article 10, §2, al. 4**: Les **parents d'un mineur étranger non accompagné reconnu réfugié** ont droit au regroupement familial à condition que le mineur dispose d'un logement suffisant pour pouvoir héberger la famille et d'une assurance maladie qui couvre les risques en Belgique pour lui et sa famille. Les conditions de logement et d'assurance maladie si les les liens de parenté ou d'alliance existaient déjà avant

[91] Pour info, les autres organisations requérantes étaient ADDE, CIRE, Sireas, LDH, SAD, MRAX.

l'arrivée de l'étranger en Belgique et si la demande de regroupement familial est introduite dans l'année qui suit la décision de reconnaissance du statut de réfugié.

La Cour considère que le mineur étranger n'est pas en état de remplir les conditions de logement suffisant et d'assurance maladie et que cette exigence ne peut donc être posée, même lorsque la demande de regroupement familial est introduite plus d'un an après la reconnaissance du statut de réfugié.

La Cour ajoute (sans avoir été expressément interrogée sur ce point) que cette annulation n'empêche pas le législateur de décider, dans l'intérêt du bien-être économique du pays, que les parents eux-mêmes doivent être en mesure de pourvoir à leur entretien et à leur logement.

Pour une autre disposition, la Cour n'annule pas mais dit comment elle doit être interprétée

L'article 11, §2, al. 3: Le Ministre peut, dans certains cas, retirer le droit de séjour à un étranger autorisé au séjour sur base du regroupement familial (art. 11, § 2, al. 1er). Dans ce cadre, le ministre peut faire procéder à des **contrôles.**

La Cour considère qu'il n'y a pas d'ingérence dans le droit à la vie privée et familiale. Selon la Cour, il s'agit uniquement de constats administratifs ou matériels qui ont pour but exclusif de vérifier s'il existe une vie familiale effective. En ce qui concerne les contrôles qui concernent d'autres conditions que la cohabitation effective, la Cour considère que le ministre ou son délégué peut uniquement demander des informations.

La Cour n'a pas suivi Vluchtelingenwerk et les autres organisations sur les autres arguments, et notamment :

- Une demande de **régularisation de séjour pour raisons médicales** (article 9ter de la loi) n'offre pas les mêmes droits qu'une demande de protection subsidiaire. En outre, une demande de protection subsidiaire ne peut être introduite que si le demandeur d'asile ne peut pas bénéficier de l'article 9ter.

La Cour n'y voit aucun problème mais souligne qu'il convient d'examiner, dans le cadre d'une demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales, si le demandeur a un accès effectif à un traitement médical dans son pays. Si la procédure sur base de l'article 9ter ne le permet pas, le demandeur peut invoquer la procédure de protection subsidiaire pour faire examiner cette situation.

- Possibilité de **détention** pendant l'examen de l'état responsable pour le traitement de la demande d'asile sur base du **Règlement de Dublin** (article 51/5 de la loi)

- Possibilité de **privation de liberté** pendant la procédure d'asile (article 74/6 de la loi).

- Suspension de la **durée de privation de liberté** pour la durée d'introduction du recours au Conseil du contentieux des étrangers et l'éventuel délai accordé par le CCE au CGRA pour examiner les nouveaux éléments (maximum un mois) (article 74/6, §2, al. 5 de la loi)

- L'Office des étrangers, et non le CGRA est compétent pour prendre ou non en considération les **demandes d'asile multiples** (article 51/8 de la loi)

- L'article 52 de la loi permet au CGRA de refuser une demande d'asile sur base de **motifs purement formels**

La Cour souligne que cet article n'habilite pas le CGRA à ne procéder qu'à un examen sommaire ou à rejeter la demande pour des motifs purement formels, mais qu'il doit examiner les demandes d'asile dans leur ensemble.

- Le CGRA a la compétence de ne pas prendre en considération une **demande d'asile d'un ressortissant d'un Etat membre de l'UE** (article 57/6, al.1er, 2° de la loi)

- L'âge minimal porté à **21 ans pour avoir droit au regroupement familial sur base du mariage** ou du partenariat enregistré (article 10, §1, 4°, premier tiret).

- La possibilité d'invoquer **l'introduction de la protection subsidiaire comme nouvel élément** au cas où la demande d'asile précédente a été clôturée avant le 10 octobre 1976 (article 77 §2 de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi sur les étrangers).

La Cour souligne que la disposition selon laquelle l'étranger « ne peut invoquer la directive 2004/83/CE ainsi que sa transposition dans le droit belge, en tant qu'élément nouveau au sens de l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980 » n'a pas d'autre portée que d'empêcher que ce seul élément soit invoqué pour encore demander l'octroi du statut de protection subsidiaire.

En résumé: quelles sont les conséquences?

A partir de la publication au Moniteur

1) Le regroupement familial pour les enfants issus d'un mariage polygame est possible aux conditions de l'article 10 de la loi
2) Les parents d'un mineur étranger non accompagné ne doivent plus démontrer qu'ils disposent d'un logement suffisant ou d'une assurance maladie dans le cadre du regroupement familial.

Pour lire le texte intégral de l'arrêt, voyez www.courconstitutionnelle.be (cliquez sur « Affaires pendantes & jurisprudence » et sur « Arrêts »)

WHO'S WHO DE L'AIDE AUX MIGRANTS

CAP Brabantia

L'ASBL CAP Brabantia est agréée et subsidiée comme service social bicommunautaire par la Commission Communautaire Commune (COCOM) de la Région de Bruxelles-Capitale et fait partie de la Fédération des Centres de Service Social (FCSS[92]).

Coordonnées des six antennes :

- CAP Brabantia asbl, service social pour étrangers, antenne Caritas International : rue de la Charité, 43 à Saint-Josse-ten-Noode ; tel : 02/229.36.11
Permanence du lundi au vendredi de 8h30 à 12h
coordination@caritasint.be

- CAP Brabantia asbl, service social de quartier polyvalent, antenne Caritas Molenbeek : rue des Quatre-Vents, 67 à 1080 Molenbeek; tel : 02/410.56.50

- CAP Brabantia asbl, service social de quartier polyvalent antenne Œuvres Paroissiales de Saint-Gilles : Entraide et Seniors Sans Frontières rue de l'Eglise, 59, 02/538.46.09 et Quartier et Famille (QUEF) rue de Hollande, 74, à 1060 Saint-Gilles; tel : 02/538.86.48

- CAP Brabantia asbl, service social de quartier polyvalent antenne Curegehem : rue Van Lint, 77 à 1070 Anderlecht ; tel : 02/523.93.64

- CAP Brabantia asbl, antenne Service pour Etudiants et Stagiaires Etrangers (SESE) : rue de la Prévoyance, 60 à 1000 Bruxelles ; tel : 02/511.69.43

- CAP Brabantia asbl, service social d'accueil 1ère ligne, antenne Bruxelles Accueil- Porte Ouverte, rue de Tabora, 6, 02/511.81.78 et Service d'Interprétariat Social (SISBA), rue des Alexiens, 16, à 1000 Bruxelles; tel : 02/5112715.

Origine, objectifs, fonctionnement :

C'est en 1974 que l'asbl Brabantia fut créée : partant de l'idée que l'union fait la force et des constats communs de précarité grandissante faits par les travailleurs sociaux de terrain, des associations d'aide aux personnes décidèrent de se regrouper et de constituer ensemble un Centre de Service Social qui prit le nom de Brabantia. L'objectif était et reste toujours d'apporter une aide structurelle à toute personne qui le demande, et de contribuer à la lutte contre la pauvreté.

[92] Site internet : http://www.fcss.be

Aujourd'hui, le Centre d'Aide aux Personnes Brabantia regroupe six associations qui œuvrent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.
Le centre est composé d'une trentaine de travailleurs sociaux dont l'action s'exerce au travers d'un partenariat avec celles-ci et assure les missions suivantes :

- aider les personnes en offrant un premier accueil, en analysant la situation de l'usager, en assurant son accompagnement et son suivi ;
- développer le lien social et un meilleur accès des personnes aux équipements collectifs et à leurs droits fondamentaux ;
- agir sur l'ensemble des facteurs de précarisation sociale ;
- solliciter la participation active des personnes aidées, les intégrer dans la vie citoyenne, en promotionnant leur responsabilisation et leur autonomie;
- lutter contre les exclusions et favoriser la promotion d'actions d'intégration sociale ;
- signaler aux autorités compétentes les dysfonctionnements institutionnels et réglementaires décelés et formuler des propositions pour les éliminer.

Le service social de l'antenne Caritas International est un service social pour étrangers qui apporte une assistance dans de vastes domaines tels que la procédure d'asile, l'aide au retour volontaire, l'émigration, l'intégration, la naturalisation, la détention en centres fermés, la tutelle des mineurs, la régularisation, les droits des personnes sans papiers, l'aide au regroupement familial,…

Les 3 services sociaux de quartiers que sont les Œuvres Paroissiales de Saint-Gilles, le service social de Cureghem et Caritas Molenbeek assurent une aide tant aux migrants qu'aux belges résidant dans leurs quartiers respectifs.

L'antenne de Bruxelles Accueil Porte Ouverte située à Bruxelles centre apporte également un soutien administratif et une écoute aux personnes poussant la porte de sa permanence.

L'antenne du service social pour Etudiants et Stagiaires Etrangers soutient administrativement et financièrement les étudiants et stagiaires étrangers se trouvant sur le territoire belge.

Les travailleurs sociaux qui œuvrent dans ces services sont des généralistes qui procurent un accompagnement psychosocial, juridique et administratif.

A LIRE, A VOIR, A FAIRE

« New in town » : plein d'infos pratiques pour les primo arrivants

Le Centre pour l'égalité des chances a réactualisé son site présentant des informations pratiques à l'attention des primo-arrivants. « New in town » permet des réponses claires à des questions en matière de droit au séjour, de droit au travail, de recherche d'un logement, d'accès à l'enseignement, à la santé, au l'aide sociale... Le tout est présenté de manière très didactique, sous la forme d'une arborescence qui va du général au spécialisé. Le site s'adressant directement aux étrangers, il ne contient pas de références aux textes légaux mais les professionnels y trouveront une réponse rapide à certaines questions juridiques (ex : « J'ai un droit de séjour permanent en Belgique. Ma partenaire, avec qui j'ai une relation durable, peut-elle venir en Belgique pour cohabiter avec moi? ») ou pratiques (ex :« Que puis-je faire si la banque refuse de m'ouvrir un compte ? »). Le site tient compte des récentes modifications législatives concernant le séjour et le regroupement familial des Belges et des citoyens de l'UE.

Consulter le site à l'adresse : http://www.newintown.be/NEWINTOWN/

Mauritanie : « Personne ne veut de nous ». Arrestations et expulsions collectives de migrants interdits d'Europe (Rapport d'Amnesty International, juillet 2008)

Ce rapport illustre et dénonce les graves violations des droits de l'homme résultant des pressions exercées par l'Union européenne sur la Mauritanie, pays de transit de nombreux migrants (surtout Sénégalais et Maliens) qui tentent de remonter vers l'Europe ou de rejoindre les îles Canaries. Depuis 2005, en raison du renforcement des contrôles par l'Espagne et le Maroc, les départs de migrants s'effectuent de plus en plus à partir de Nouadhibou, ville du Nord de la Mauritanie. Les extraits de récits des détenus du centre fermé de Nouadhibou rencontrés par AI en mars 2008, en disent long sur leur motivation à partir (l'espoir de toute la famille et la honte en cas de retour bredouille), les méthodes des passeurs et des rabatteurs (qui organisent tout mais ne partent pas, et escroquent souvent les migrants les plus faibles, notamment les femmes, en faisant de « l'overbooking »), la corruption des autorités locales (des militaires qui acceptent, moyennant 700 euros, de « fermer les yeux » pendant une heure, pour laisser partir un bateau qui pourra tout de même être poursuivi plus tard).

On rapporte de très nombreuses arrestations arbitraires, y compris d'étrangers en séjour légal en Mauritanie, sur la simple supposition qu'ils prépareraient un voyage vers l'Europe, ou tout simplement, parce qu'il refuse de se faire racketter par la police[93]…Les conditions de détention sont inadmissibles (on rapporte notamment que 35 personnes ont séjourné dans une pièce de 8m sur 5) et la brutalité des gardiens est quotidienne, et il

[93] Voir p 24.

n'est pas possible de contester la légalité de la détention. Ce centre est surnommé « Guantanamito » par la population locale. Après l'enfermement (dont la durée n'est pas limitée par la loi), les migrants maliens sont renvoyés au Mali, et tous les autres vers le Sénégal, qui n'accepte pas toujours ces reprises forcées, ce qui peut entraîner des conflits et des situations absurdes[94].

En vertu de la politique d'externalisation de la gestion des flux migratoire, la Mauritanie est devenue l'un des « gendarmes de l'Europe ». Le rapport a le mérite de confronter la détresse des migrants face aux mesures prises par l'UE qui la provoque directement ou indirectement, notamment par l'imposition d'accord de réadmission dans les accords de coopération, et souligne le cynisme de la realpolitik migratoire[95]. En outre, Frontex[96] perçoit un budget toujours plus imposant pour organiser la surveillance des côtes et de la mer (avec notamment des avions français et un hélicoptère luxembourgeois) et se félicite d'avoir intercepté quelques milliers de migrants, sans aucune préoccupation sur leur éventuel besoin de protection[97]. Le rôle de l'Espagne est aussi pointé du doigt par Amnesty car c'est sur base d'accords bilatéraux entre les autorités mauritaniennes et espagnoles que les violations des droits de l'homme sont commises. Au début de l'année 2007, ce sont des hommes de la Guardia civil espagnole qui, à Nouadibhou, ont « exercé des pressions psychologiques importantes sur les 23 demandeurs d'asile » rescapé d'un navire intercepté en partance pour les Canaries, « et les ont maintenus dans des conditions de détention très éprouvantes visant apparemment à briser leur résistance physique et morale »[98].

Le rapport est disponible en français (http://www.amnesty.org/fr/library/asset/AFR38/001/2008/fr/6c063719-46be-11dd-9dcb-1bbf1ead8744/afr380012008fra.pdf) mais aussi en anglais, espagnol, et arabe (http://www.amnesty.org/fr/library/info/AFR38/001/2008/fr)

---

[94] Le rapport relate le témoignage suivant en p 32 : « *Les Mauritaniens nous ont conduits à Rosso, nous sommes montés dans le bac pour traverser le fleuve accompagnés par des policiers mauritaniens. À notre arrivée sur la rive sénégalaise, les militaires sénégalais n'ont pas accepté de nous recevoir et on nous a renvoyés au point de départ. Nous avons fait quatre allers / retours entre la Mauritanie et le Sénégal. Personne ne voulait de nous. À la fin, les Sénégalais ont accepté de nous prendre. Au bout d'une semaine au Sénégal, je suis revenu en Mauritanie et je cherche à repartir vers l'Espagne.* »

[95] Le rapport rappelle très judicieusement cette déclaration faite au Sénat français, en mars 2006, par M. Frattini (alors Commissaire européen): « *La négociation d'accords de réadmission n'a pas été chose aisée. Si nous avons désormais bouclé les pourparlers avec cinq pays, dont la Russie, les négociations n'ont pas atteint le même degré d'avancement dans tous les cas. La principale raison de leur lenteur est que, bien que ces accords soient en théorie réciproques, il est clair qu'en pratique ils servent essentiellement les intérêts de la Communauté. Tel est notamment le cas des dispositions relatives à la réadmission de ressortissants de pays tiers et d'apatrides – condition sine qua non de tous nos accords de réadmission, mais qui est très difficile à accepter pour les pays tiers. La bonne fin des négociations dépend donc beaucoup des «leviers», ou devrais-je dire des «carottes», dont la Commission dispose, c'est-à-dire d'incitations suffisamment puissantes pour obtenir la coopération du pays tiers concerné.* »

[96] Frontex désigne l' « Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne ». Voir http://www.frontex.europa.eu/

[97] Voyez le rapport p. 19.

[98] P 38 du rapport.

Infor Gaz Elec : un service qui défend le droit à l'accès à l'énergie des Bruxellois

Il a notamment pour but de délivrer aux ménages bruxellois toute l'information relative à la fourniture d'énergie (compréhension de factures...), au choix du fournisseur d'énergie (comparaison des offres, signatures de contrat...) et aux mesures sociales existantes. Il offre aux ménages un accompagnement personnalisé et gratuit (pour les matières qui ne relévent pas déjà de la compétence de services publics existants...). Le service bénéficie du soutien financier de la Région de Bruxelles-Capitale. Choisir et changer de fournisseur, comment faire? Comprendre sa facture ; Établir son contrat dans les règles de l'art ; Réduire ses consommations ; Quels sont vos droits en matière d'énérgie ? Infor Gaz Elec (IGE) informe ou accompagne gratuitement dans les démarches concernant ces questions.

Le service est accessible par téléphone au 02/209 21 90 (du mardi au jeudi de 10h à 18h, le vendredi de 14h à 19h, le samedi de 13h à 17h30).
Sur rendez-vous au 51 chaussée de Haecht à 1210 Bruxelles
Site internet : http://www.inforgazelec.be/fr/ E-mail: info@gazelec.info

Pour un service similaire en Flandre, voyez: Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie
http://www.energieenarmoede.net/ en Samenlevingsopbouw Gent
http://samenlevingsopbouwgent.be/themas/armoede/energie.htm