Centre fédéral Migration

Executive summary

« un regard sur le monitoring des éloignements »

Une politique de retour efficace avec des chiffres de retours en hausse, représente depuis longtemps une priorité pour le gouvernement fédéral et l'Union européenne. La mise en œuvre concrète et pratique effective de la politique de retour est beaucoup moins souvent mise en avant. Or, les éloignements impliquent un usage potentiel de la contrainte, et requièrent donc une attention particulière en termes de droits de l'homme.

Dans ce Myriadoc, Myria évoque la mise en œuvre des éloignements. Pour ce faire, il a analysé les rapports de 2012 à 2019 de l'organe qui supervise les éloignements : l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG). Myria décrit également le cadre général dans lequel s'inscrit la mise en œuvre des éloignements et formule des recommandations à ce sujet.

Myria demande au gouvernement de prendre plus ses responsabilité dans la mise en œuvre de la politique d'éloignement par le biais d'un contrôle réellement indépendant, efficace et transparent.

L'AIG comme organe de contrôle des éloignements

Qui ? Les contrôles sont effectués par la Direction de l'Audit et de l'Inspection (IGIN) de l'AIG. Le fonctionnement de l'AIG est déterminé par une loi propre (et par arrêté royal). Outre le contrôle des éloignements de ressortissants de pays tiers, l'AIG est également en charge du contrôle global de la police intégrée. Ce dernier pouvoir lui permet de contrôler également les éloignements de citoyens de l'Union, les transferts Dublin (±7 % des tentatives d'éloignement contrôlées) et les refoulements. Il est également possible de déposer plainte auprès de l'AIG.

Historique **Depuis 1996,** l'ancienne **inspection générale de la gendarmerie** contrôle l'éloignement des étrangers en séjour irrégulier en Belgique. En 2002, les vols spéciaux ont été instaurés et pouvaient être contrôlés par l'AIG. Suite à la mort de Semira Adamu (1998), les pouvoirs de l'AIG ont été étendus en 2003 et les contrôles qu'elle effectue sont plus réguliers. En 2012, en application de la directive retour, l'AIG a été **désignée légalement pour (continuer à) assurer ce contrôle.** Depuis 2021, l'AIG rédige **des rapports de contrôle et des rapports annuels** et débat de ses recommandations avant la publication des rapports annuels avec l'OE et la police aéronautique (LPA). Les rapports ne sont **pas** disponibles à la consultation **sur son site internet**.

Myria recommande qu'une **base de données** et un **cadre terminologique** clairs soient développés et utilisés de manière cohérente pour les contrôles et les rapports annuels afin que les informations notamment sur l'usage de la contrainte, la résistance, les éloignements annulés soient contextualisées et comparables. Selon Myria, ces documents devraient être ***publiés*** sur le site de l'AIG.

Quoi ? L'AIG veille au respect des droits de l'homme et de la dignité de la personne à éloigner. Elle peut faire un commentaire ou formuler une recommandation. À une occasion, en 2014, l'AIG a requis l'arrêt de la tentative d'éloignement. Sur base d'une analyse des risques, elle détermine quelles tentatives d'éloignement elle va contrôler. Les facteurs déterminants sont notamment le nombre de tentatives d'éloignement antérieures, le passé judiciaire de la personne à éloigner, s'il s'agit de mineurs, l'attention des médias, s'il s'agit de vols spéciaux.

Comment ? L'AIG est informée par l'OE (et par la LPA) des tentatives d'éloignement programmées. En principe, elle peut effectuer des contrôles tous les jours. Ce contrôle peut être annoncée à l'avance ou non, couvrir l'ensemble de la procédure d'éloignement, depuis le centre fermé (ou tout autre lieu où la personne à éloigner séjourne ou est détenue) jusqu'après le transfert aux autorités compétentes du pays d'origine, ou juste une partie de la tentative d'éloignement, et ce, que ce soit par voie terrestre, aérienne (vol de ligne ou vol spécial) ou maritime. Après chaque contrôle, l'AIG rédige un rapport. Les incidents graves doivent être signalés au commissaire général de la police fédérale et au ministre de l'Intérieur. Depuis 2012, aucun incident grave n'a encore été rapporté.

La mise en œuvre des éloignements

Le cadre réglementaire et sa mise en œuvre

L'OE est le commanditaire de l'éloignement, mais l'exécution de celui-ci est faite par l'OE, la police fédérale (police aéronautique — ci-après LPA) ou le transporteur en cas de refoulements.

Les éloignements peuvent s'effectuer par train, bateau ou voiture. En effet, l'exécution de rapatriement de personnes dans le cadre du Code Frontières Schengen fait partie des missions des autorités de contrôle des frontières extérieures, c'est-à-dire la police aéronautique, ferroviaire et maritime. Les frontières extérieures belges sont :

- Les aéroports internationaux de Zaventem, Deurne, Ostende, Gosselies, Bierset et Wevelgem ;
- Les ports d'Anvers, d'Ostende, de Zeebrugge, de Gand, de Nieupoort et de Blankenberge ;
- Le Terminus de l'Eurostar de la gare de Bruxelles-Midi.

En pratique cependant, la majorité des éloignements se fait par avion et dans le cas de vols spéciaux, des départs de pays voisins sont également possibles.

Les éloignements (rapatriements et refoulements) sont, par définition, forcés et sont donc toujours opérés sous une certaine forme de contrainte. Lorsque la personne reçoit un ordre de quitter le territoire, elle peut soit décider de partir de son plein gré (retour volontaire) soit être accompagnée dans son retour (retour forcé). Si la personne est accompagnée lors de son retour, plusieurs étapes sont possibles avec ou sans escorte, sur un vol de ligne ou un vol spécial.

Afin de s'assurer que l'étranger est en état d'être éloigné par avion, une **procédure « fit to fly »** est prévue : l'étranger est vu par un médecin du lieu de détention qui lui délivre un document fit to fly le déclarant apte à voyager. En Belgique, aucune norme contraignante n'oblige les autorités à établir systématiquement ce document. La LPA a la responsabilité finale de vérifier si le dossier d'une personne à éloigner est complet et qu'il renferme effectivement le « fit to fly ». Il arrive pourtant encore que le fit to fly ne soit pas dans le dossier administratif de l'étranger à éloigner. Cette problématique semble récurrente puisqu'elle a fait l'objet d'une recommandation par l'AIG ces trois dernières années. Il apparaît qu'il s'agit souvent d'un problème de collaboration/document adéquat avec les prisons, dont les personnes sont parfois directement éloignées. Pour les vols spéciaux, le Code de conduite de Frontex, prévoit que les étrangers ne peuvent être éloignés que si leur état de santé le permet, ce qui doit être attesté par un certificat médical délivré à l'issue d'un examen.

Fit to fly

La loi devrait imposer qu'aucun éloignement ne puisse s'effectuer sans examen médical préalable (juste avant l'éloignement) et indépendant ayant conclu à l'aptitude au vol (« fit to fly ») de la personne. Elle devrait aussi permettre le contrôle systématique — selon une procédure identique dans tous les cas — de la présence et de la pertinence de l'attestation médicale dans le dossier de l'étranger.

Le recours aux moyens de contrainte : théorie et pratique

Pour garantir le respect des droits fondamentaux de la personne éloignée, il importe d'établir et de respecter les normes et directives internationales et nationales pour l'utilisation de moyens de contrainte. Leur usage i doit être raisonnable et proportionné au regard de l'objectif poursuivi et des circonstances spécifiques et factuelles.

Au niveau international, la Cour européenne des droits de l'homme donne certaines balises qui dans le cas d'usage de la force physique de manière non nécessaire peut conduire à une violation de l'article 3 de la CEDH. La notion de présomption de fait est également développée dans la jurisprudence de la Cour. Au niveau de l'UE, la directive retour dans son considérant n° 13 et article 8.4 précise que les mesures coercitives ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort et doivent satisfaire aux principes de proportionnalité et d'efficacité. Elle renvoie aussi aux Principes directeurs ainsi qu'aux orientations communes relatives à l'éloignement forcé par voie aérienne établies par le Conseil de l'UE dans sa décision 2004/573/CE. La proportionnalité de la mesure de contrainte se retrouve également dans les textes internationaux. Les vingt principes directeurs du Conseil de l'Europe précisent que celle-ci doit s'évaluer au regard de « la résistance réelle ou raisonnablement escomptée de la part de la personne éloignée ». Enfin, le Comité contre la Torture a également établi des normes sur les éloignements forcés et l'utilisation de moyens de contrainte.

Au niveau national, la loi sur les étrangers renvoie, pour l'usage des moyens de contrainte à la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 (ci-après LFP). Son article 37 se réfère spécifiquement aux règles générales d'usage des moyens de contrainte. Elle renvoie, lorsque l'éloignement est exécuté par *voie aérienne,* aux orientations communes d'éloignement par voie aérienne annexées à la décision 2004/573/CE. Selon Myria, celles-ci constituent une norme légale en droit belge. Elles fixent certaines exigences pour le recours aux moyens de contrainte. D'autres articles de la LFP sont également intéressants à souligner : l'article 37bis (usage de menottes), 38 (usage d'armes à feu) et 41 (identification du policier).

Bien que certains moyens de contrainte soient explicitement interdits légalement, il n'existe pas de liste exhaustive publique des moyens de contrainte permis. Un arrêté ministériel du 11 avril 2000 prévoit que seuls les moyens de contrainte figurant sur une liste peuvent être utilisés, mais celle-ci n'est pas publique. Myria regrette que ces documents ne soient pas rendus publics, ce qui permettrait une plus grande transparence des moyens de contrainte, leur meilleur contrôle ou compréhension, y compris par l'étranger lui-même et les juridictions, en cas de plainte.

En pratique, lors d'un éloignement, la personne peut être menottée (en général par un baudrier français — en tissus velcro, détachable rapidement) et, suivant son degré de résistance, d'autres types de contrainte peuvent être utilisés : les poignets et/ou les chevilles peuvent être enroulés de bandes velcro, des menottes en acier peuvent être utilisées (mais dans l'avion obligatoirement de type quick release), la personne peut être maintenue par un ou plusieurs escorteur(s) sur une ou plusieurs parties du corps ou portée par les escorteurs en étant attachée ou pas ou encore un casque de protection ajouté.

Baudrier français ou ceinture française « quick-release »





Menottes françaises ou menottes acier quick-release



Bande velcro



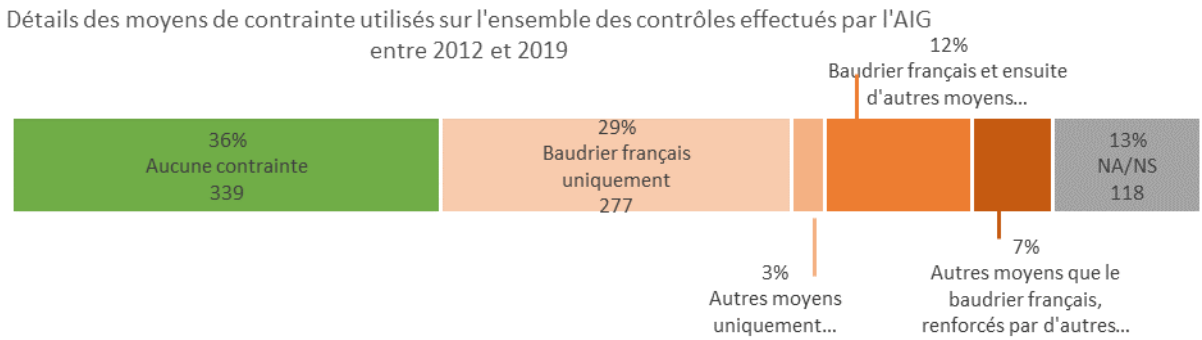
Casque de protection

Ces moyens de contrainte cités semblent, selon Myria, conformes aux orientations communes, mais les chiffres de la police repris par l'AIG dans ses rapports annuels ne contiennent qu'une liste sans aucun détail sur le type de portage ni sur les cas où la personne a été immobilisée et la manière dont elle l'a été. Ces précisions sont dans les rapports de contrôle individuels de l'AIG quand l'éloignement a été contrôlé.

L'arrêt M.A de la Cour européenne des droits de l'homme du 27 octobre 2020 a également remis en évidence que les moyens de contrainte peuvent être utilisés non seulement physiquement, mais aussi psychologiquement. Ces derniers sont encore plus difficilement quantifiables ou prouvables.

Une analyse des risques est réalisée par la police sur base de différents critères afin de décider si des moyens de contrainte doivent être utilisés ou non. Elle repose sur des éléments objectifs lorsque ceux-ci sont présents, et aussi inévitablement plus subjectifs tels que l'expérience passée avec l'étranger et la perception que l'officier responsable et son équipe en ont. Le degré de contrainte est généralement plus élevé après plusieurs tentatives d'éloignement. La police indique également que tous les agents de police (y compris les agents d'escorte lors des mesures d'éloignement) adapteront effectivement leur façon de travailler au comportement de la personne avec laquelle ils interagissent. Ils devront, par exemple, utiliser plus de force si une personne à renvoyer est agressive ou résiste.

Un élément qui revenait souvent dans les rapports de l'AIG était le constat que la personne éloignée était très calme (dans environ un rapport de contrôle sur trois, aucun problème n'est signalé), qu'elle affirmait qu'elle ne résisterait pas, puis que des moyens de contrainte étaient quand même utilisés (sur base de l'analyse des risques). Il ressort de l'analyse de Myria que dans 36 % seulement des opérations d'éloignement contrôlées par l'AIG, aucun moyen de contrainte n'a été utilisé. Dans plus de la moitié des opérations d'éloignement contrôlées, au moins un moyen de contrainte a été utilisé, dans un cas sur dix, plusieurs moyens de contrainte ont été utilisés.



Source : rapports AIG, compilation des données Myria

L'usage de la contrainte

Myria recommande que les moyens de contrainte ne soient utilisés qu'en dernier recours lorsque c'est absolument nécessaire, conformément à la réglementation en vigueur. En outre, Myria recommande de rendre publiques les directives policières sur l'éloignement des étrangers et de publier la liste exhaustive des moyens de contrainte autorisés sur le site de l'AIG et de la police.

Vols spéciaux Frontex

Selon Myria, il conviendrait de clarifier l'exercice de moyens de contrainte sur le territoire belge par des escorteurs étrangers avant de prévoir des vols FRONTEX sur le territoire belge avec un pool d'escorteurs étrangers.

Dépôt d'une plainte pour violence après un éloignement

Toute personne, y compris les personnes en séjour irrégulier, a le droit de porter plainte. Les autorités ont l'obligation de mener une enquête officielle effective chaque fois qu'un individu soutient légitimement avoir subi, notamment de la police ou d'autres services comparables de l'État, un traitement dégradant ou inhumain ou des faits de torture.

L'intervention d'un avocat est souvent nécessaire. En fonction des circonstances, une **plainte peut être introduite à différents niveaux** : la police, les organes de contrôle (Comité P, AIG) et 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. Cependant, même si de nombreux organes sont compétents, la possibilité effective de porter plainte est assez limitée **dans les faits**. D'une part, les personnes ne sont pas toujours informées de cette possibilité (ou soutenues dans leurs démarches si elles ont été éloignées), ni rassurées de l'impact éventuel d'une telle plainte sur le processus d'éloignement. D'autre part, les plaintes restent parfois sans suite. Il est d'ailleurs très difficile d'identifier les auteurs de violences lors de l'incident vu l'absence de signes d'identification des escorteurs dans la plupart des cas. Selon Myria, tout membre de la police devrait pouvoir être clairement identifié par son nom ou numéro d'immatriculation.

Actuellement, l'étranger rencontre souvent de grandes difficultés à obtenir les pièces importantes dans un court délai de son dossier (le certificat médical, la correspondance entre l'OE et la compagnie aérienne ou maritime en cas de refoulement, etc.). **Myria estime que ces documents devraient être accessibles systématiquement et sans délai** pour l'étranger et son avocat.

En outre, il n'existe actuellement aucun **tableau de suivi centralisé** des plaintes introduites auprès des différents services ou autorités judiciaires afin de disposer d'une vision claire de celles-ci, leurs raisons et leurs suivis. **Selon Myria, un tel suivi est essentiel pour disposer d'une vision claire de la situation.**

Le système de plainte

Myria recommande :

- d'ancrer dans la réglementation la communication systématique des documents, y compris médicaux, utiles pour porter plainte et sans délai à l'étranger et à son avocat.
- la création et diffusion avant chaque éloignement d'une brochure d'information sur les mécanismes de plainte possibles dans une langue comprise par l'étranger ;
- que des données fiables et centralisées soient publiées annuellement sur l'ensemble des plaintes formulées à l'encontre de la police ;
- que des mesures concrètes soient prises pour faire respecter l'obligation légale de transmission systématique des plaintes (par les autorités policières) et des décisions de justice (par les autorités judiciaires) au Comité P (partage ou accès direct au banques de données, sanctions) ;

- que le traitement de ces plaintes se fasse harmonieusement entre les acteurs (Comité P, AIG, services de police) permettant un rapportage fiable, centralisé et transparent du suivi judiciaire et disciplinaire de chaque plainte ;
- que l'ensemble des décisions de justice sur des faits liés à la fonction des policiers (notamment les condamnations, non-lieux ou acquittements), soient intégralement et rapidement publiées en ligne de manière anonymisée ;
- un encodage spécifique des affaires concernant des policiers soit prévu dans la future banque de données des jugements anonymisés (prévue par l'art. 782bis du Code judiciaire) pour faciliter leur transmission au Comité P et leur consultation par le public.

Le contrôle des éloignements : infrastructure et personnel

Pour les éloignements par avion, Brussel Airport dispose d'une longue expérience des rapatriements et a, en temps normal, un pool de 75 escorteurs et une infrastructure adaptée. Pour l'aéroport de Gosselies, leur expérience d'éloignement est récente puisque les premiers éloignements avec des escorteurs de cet aéroport uniquement n'ont eu lieu qu'à partir de 2018. Il dispose de 11 escorteurs formés, mais sans infrastructure adéquate.

La structure des aéroports

Selon Myria, l'aéroport de Gosselies/Charleroi est inadéquat pour l'organisation d'éloignement. L'absence de matériel, de cellules aménagées, de service médical, d'un parcours adapté ainsi que de soutien social et psychologique ne permet pas un encadrement approprié. Myria recommande de ne plus organiser d'éloignement tant que les améliorations structurelles et opérationnelles ne sont pas réalisées.

Myria recommande également que soit envisagé l'aménagement de cellules capitonnées ou à tout le moins l'utilisation de casques de protection dans tous les services de police, y compris aux frontières.

Les personnes impliquées dans les éloignements sont notamment les escorteurs et l'équipe de soutien social et psychologique. Selon Myria, celle-ci pourrait bénéficier de formation plus complète.

Équipe en charge des éloignements

Myria recommande que :

i. une formation de base soit donnée sur des thématiques spécifiques aux étrangers ainsi que sur leurs droits fondamentaux à chaque nouvelle entrée en fonction avec des mises à jour régulières ;
ii. une formation de base soit donnée à chaque nouvelle entrée en fonction sur les règles d'usage de la contrainte, la connaissance de documents pertinents sur la politique d'éloignement, le soutien aux personnes en état de stress et/d'agressivité et à celles soumises à une forte pression psychologique et/ou présentant des pathologies liées à la santé mentale ;
iii. les assistants sociaux rencontrent les personnes refoulées à la frontière dès leur arrivée ;
iv. un psychologue soit toujours présent tout au long de l'opération d'éloignement si la personne éloignée souffre d'un trouble mental grave connu ;
v. au minimum une consultation périodique entre l'assistant social et le psychologue.
vi. des soins appropriés soient garantis aux étrangers en détresse psychique appréhendés par la police, quelle que soit leur situation administrative.

Constats de l'analyse des rapports de contrôle et annuels de l'AIG

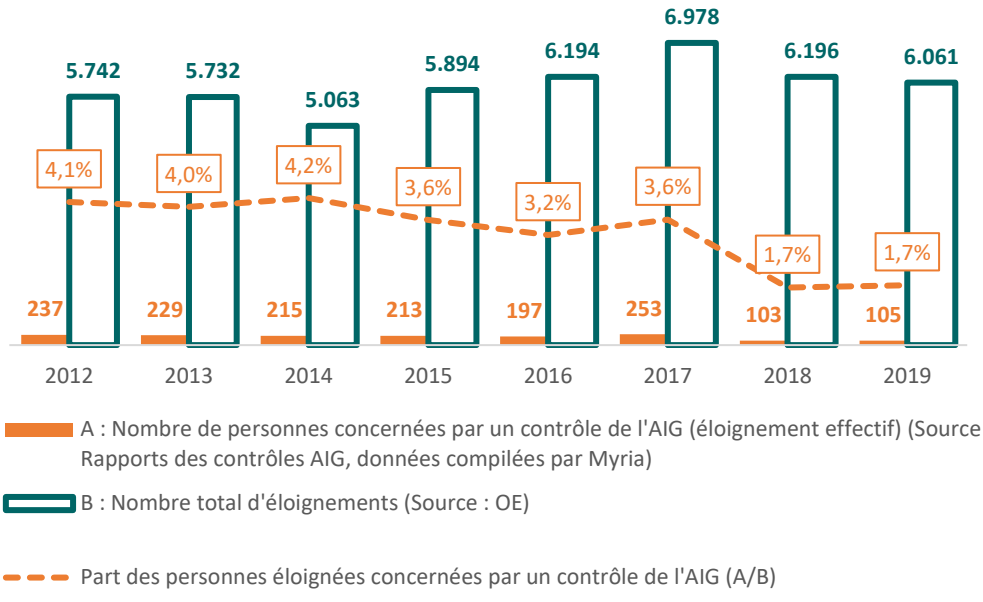
Myria a procédé à une **analyse qualitative et quantitative** des rapports de l'AIG, sans rechercher d'exactitude scientifique, mais plutôt pour démontrer les tendances des tentatives d'éloignement, essentiellement sur base des rapports de l'AIG.

Cette synthèse analytique présente un certain nombre d'analyses chiffrées. Les chiffres présentés proviennent essentiellement de la compilation par Myria des *rapports de contrôle individuels des éloignements* réalisés par l'AIG entre 2012 et 2019, néanmoins, Myria utilise également les chiffres des rapports annuels de l'AIG et les données fournies par l'Office des étrangers. L'encodage par Myria des rapports de contrôle individuels est exposé au risque d'erreur humaine. Les chiffres présentés représentent donc des tendances et peuvent différer légèrement des données dont disposent l'AIG et l'Office des étrangers.

Évolution de la proportion de contrôles sur les tentatives d'éloignement

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du nombre de personnes éloignées (rapatriements et refoulements, avec ou sans escorte) ainsi que du nombre et du pourcentage de personnes dont l'éloignement a été contrôlé. Plusieurs personnes peuvent être contrôlées lors d'une même tentative d'éloignement, ce qui est surtout le cas lors de vols spéciaux. Il en ressort notamment que sur les 6 061 personnes éloignées, seules 105 ont vu leurs tentatives d'éloignement contrôlées (96 contrôles de tentatives d'éloignement ont été effectués par l'AIG en 2019 et concernaient ces 105 personnes). La figure montre également que le pourcentage (et le nombre nominal) d'individus dont la tentative d'éloignement a été contrôlée a diminué ces dernières années : d'environ 4 individus éloignés sur 100 en 2012 à près de 2 sur 100 en 2019.

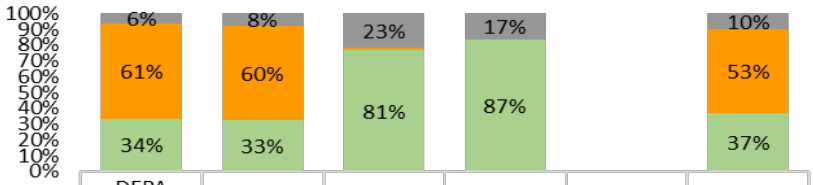
Évolution des éloignements et des personnes dont l'éloignement a été contrôlé par l'AIG



Ces chiffres globaux masquent toutefois des différences selon le **profil de la personne éloignée** et selon la présence ou non d'escorte. Ainsi, ce sont surtout les éloignements avec escorte qui sont contrôlés (12 % des rapatriements avec escorte ont été contrôlés en 2019, contre 0 % des rapatriements sans escorte). Une tendance inverse se dessine en ce qui concerne les refoulement (3 refoulements avec escorte ont été contrôlées en 2019, 26 sans escorte). Le nombre de refoulement contrôlé a augmenté entre 2012 et 2019.

Les contrôles reposent sur l'analyse des risques, comme indiqué plus haut, ce qui explique que les rapatriements avec escorte représentent toujours entre 70 % et 92 % du nombre de tentatives d'éloignement contrôlées. L'usage potentiel de la contrainte est plus important lors de ces éloignements, comme le montre la figure ci-dessous. Dans 17 à 23 % des tentatives d'éloignement sans escorte contrôlées, au moins un moyen de contrainte a été employé.

Utilisation d'un moyen de contrainte lors d'un éloignement contrôlé par l'AIG (sur base des rapports réalisés entre 2012 et 2019)



	DEPA (777)	ANAD (52)	INAD (60)	DEPU (24)		Total (940)
NS/NA	48	4	13	4		93
Utilisation d'au moins un moyen de contrainte au cours du contrôle	468	31	1	0		502
Aucun moyen de contrainte constaté par l'AIG	261	17	46	20		345

Source : rapports AIG, compilation des données Myria

** NA = non applicable/NS = non spécifié (+rajouter * dans tableau)*

Le **lieu de départ** fait également la différence : la plupart des contrôles concernent les vols au départ de Brussels Airport (67 contrôles sur 96 en 2019) ou de Gosselies (24 contrôles sur 96 en 2019).

Type de vols contrôlés : vol de ligne ou spécial

L'AIG tente, dans un premier temps, de contrôler tous les vols spéciaux organisés par la Belgique dans leur intégralité (du début de la tentative d'éloignement jusqu'à sa remise aux autorités du pays d'origine), même si la Belgique organise très peu de vols spéciaux. L'AIG effectue également des contrôles sur les vols spéciaux organisés par d'autres États membres. En outre, dans le cadre du contrôle des retours forcés (Forced Return Monitoring — FReM), des membres de l'AIG formé à cet effet effectuent des contrôles sur des vols spéciaux. Sur l'ensemble des contrôles de l'AIG entre 2012 et 2019, 13 % concernaient des éloignements sur vols spéciaux. Cependant, le nombre de tentatives d'éloignement par vol spécial contrôlé a considérablement diminué ces dernières années (5 en 2019 contre 24 en 2016 ; en 2014 et 2015, presque tous les vols spéciaux étaient contrôlés).

Pays de destination

Les contrôles de l'AIG portent généralement sur les pays de destination suivants : le Maroc, l'Algérie, l'Albanie, le Kosovo et le Congo. Le nombre de contrôles effectué sur les éloignements vers le Maroc et le Congo a fortement diminué ces dernières années. En revanche, les tentatives d'éloignement vers l'Algérie font l'objet de beaucoup plus de contrôles. L'Albanie, le Nigéria et, dans une moindre mesure, le Congo, le Kosovo et la Guinée sont des destinations vers lesquelles partent de nombreux vols spéciaux (généralement au départ de Melsbroek) et, comme indiqué précédemment, ces destinations sont moins contrôlées par l'AIG ces dernières années (même s'il y a le suivi assuré par le FReM). Les destinations varient aussi en fonction du lieu de départ. Ainsi, les contrôles pour des destinations à partir de Brussels Airport sont nombreuses : Maroc (13 %), Algérie (11 %), Congo (4 %), Kosovo (4 %), etc. A **Gosselies**, la moitié des éloignements contrôlés sont effectués vers le Maroc (32 %) et l'Algérie (18 %).

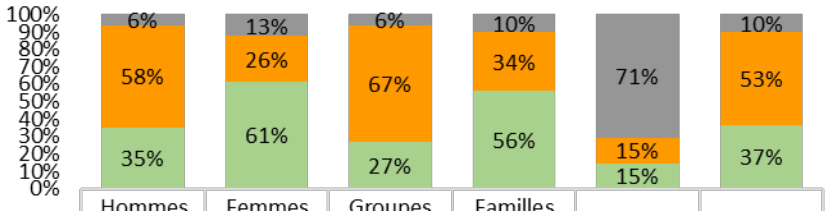
Composition du groupe

Les tentatives d'éloignement peuvent concerner des personnes au profil très différent : un homme ou une femme seul(e), des familles, des groupes (surtout sur des vols spéciaux), des personnes nécessitant une prise en charge supplémentaire pour des raisons médicales ou psychologiques (enregistré dans ±1% des rapports de contrôle), des personnes ayant commis certains faits (enregistré dans ±1% des rapports de contrôle).

Dans 70 % des contrôles effectués entre 2012 et 2019, un homme a été éloigné seul, et au moins un moyen de contrainte a été utilisé dans six tentatives d'éloignement sur dix environ, alors que pour une femme seule, cela ne s'est produit que dans un cas sur quatre (voir figure ci-dessous).

De moins en moins de tentatives d'éloignement de familles sont contrôlées, entre 2013 et 2017 il y en avait entre six et douze, en 2018 et 2019 respectivement deux et trois. Cela ne semble pas être dû uniquement à l'évolution du nombre total de tentatives d'éloignement de familles. Les chiffres relatifs aux éloignements depuis les maisons de retour (où séjournaient la majorité des familles éloignées ces dernières années, une infime partie d'entre elles séjournaient en centre ouvert ou en unité familiale fermée) montrent qu'il n'y a pas eu de diminution du nombre d'éloignements en 2018 (49) par rapport à 2017 (49), mais qu'une légère diminution a pu être observée en 2019 (40). Durant plusieurs tentatives d'éloignement de familles contrôlées, l'utilisation de moyens de contrainte a été observée sur les parents, parfois aussi sur les enfants (voir le graphique ci-dessous : au cours de 34 % des tentatives d'éloignement de familles contrôlées). Parfois, l'usage de moyens de contrainte à titre préventif est observée sur les parents en présence de leurs enfants.

Utilisation d'un moyen de contrainte lors d'un éloignement contrôlé par l'AIG, selon le profil des personnes (sur base des rapports réalisés entre 2012 et 2019)



	Hommes seuls (661)	Femmes seules (80)	Groupes (108)	Familles (50)	Autres (25)	Total (940)
NS/NA	42	10	7	5	29	93
Utilisation d'au moins un moyen de contrainte au cours du contrôle	386	21	72	17	6	502
Aucun moyen de contrainte constaté par l'AIG	233	49	29	28	6	345

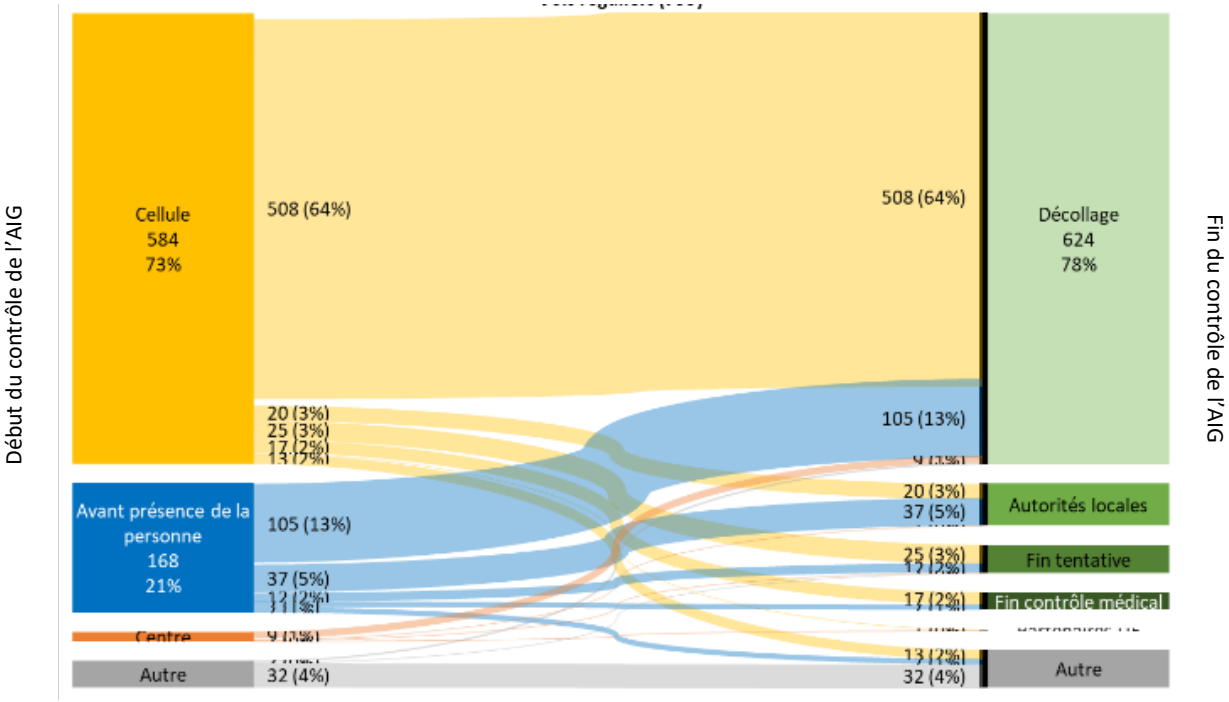
Source : rapports AIG, compilation des données Myria

Compte tenu de la vulnérabilité particulière des enfants mineurs et de leur intérêt supérieur (qui doit toujours être pris en compte), Myria recommande que les tentatives d'éloignement avec des enfants mineurs soient toujours suivies par un contrôleur qui a reçu la formation adéquate. En outre, Myria recommande à l'AIG de toujours indiquer clairement dans ses rapports de contrôle si les enfants présents sont mineurs. Enfin, Myria recommande de n'utiliser des moyens de contrainte sur des enfants ou en présence d'enfants qu'en cas d'absolue nécessité ainsi que de ne pas séparer les parents et les enfants au cours de la procédure d'éloignement dans la mesure du possible. Enfin, Myria rappelle sa recommandation de ne pas éloigner les enfants mineurs par vols spéciaux, en raison de la contrainte inhérente à ce genre d'opération, qui implique de nombreux escorteurs.

Début et fin du contrôle de l'AIG en fonction du type de vols

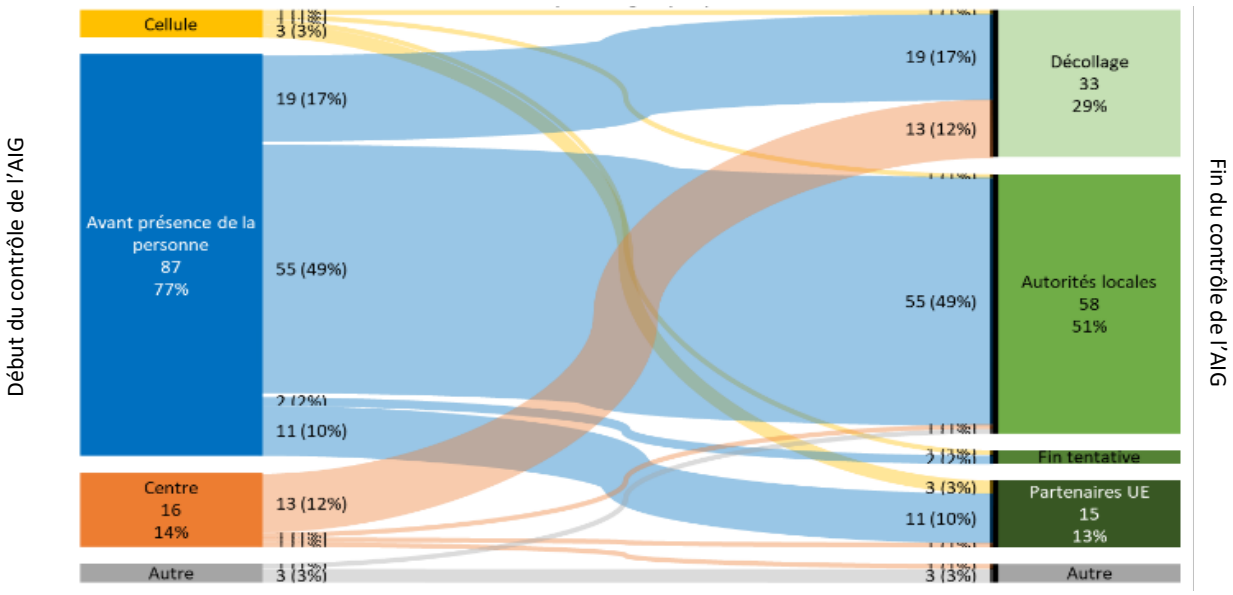
Les contrôles de l'AIG commencent généralement dans la cellule de l'aéroport, l'AIG arrivant lorsque la personne à éloigner s'y trouve déjà (63 %). Cependant, il y a une grande différence entre le déroulement des contrôles entre les vols de ligne et les les vols spéciaux (voir figure ci-dessous). Sur les vols de ligne, les contrôles commencent généralement dans la cellule (73 %) et s'arrêtent après l'embarquement (78 %). Dans le cas des vols spéciaux, le contrôle commence généralement à la LPA avant l'extraction de la personne à éloigner (77 % ; il s'agit souvent d'un groupe) et ne se termine, dans 51 % des cas, qu'après la remise de la personne aux autorités du pays de destination.

Répartition des contrôles sur les vols de ligne, selon le moment du début du contrôle de l'AIG et le moment de fin du contrôle (798 contrôles entre 2012 et 2019) ; Source : rapports AIG, compilation des données Myria



Répartition des contrôles sur les vols spéciaux, selon le moment du début du contrôle de l'AIG et le moment de fin du contrôle (114 contrôles, entre 2012 et 2019) ;

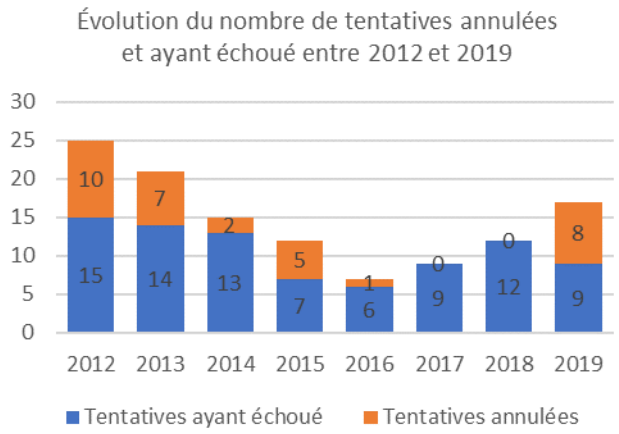
(Source : rapports AIG, compilation des données Myria)



Les contrôles qui commencent avant l'extraction de la personne à éloigner ont une valeur ajoutée particulière, car des incidents peuvent survenir immédiatement, il n'y a pas encore d'autres passagers autour et l'AIG peut ainsi, si nécessaire, agir plus facilement en formulant des recommandations ou des remarques à ce propos.

Compte tenu également de l'exigence de monitoring de l'ensemble des tentatives d'éloignement, qui commence avant le départ sur les vols Frontex, Myria recommande que le contrôle effectué par l'AIG **commence aussi souvent que possible dans le centre fermé**, dans la prison ou dans le lieu où la personne est détenue. Par ailleurs, Myria recommande à l'AIG de toujours effectuer les **contrôles inopinément dans la mesure du possible.** Selon Myria, le rapport de contrôle doit indiquer si le contrôle a été annoncé à l'avance. L'augmentation de contrôles inopinés pourrait être facilitée si le Bureau T de l'OE ou la police informait toujours l'AIG de l'heure estimée d'arrivée au lieu de détention avant le transport vers l'aéroport, par exemple. Cela permettrait **un contrôle plus compet des différentes étapes critiques de la tentative d'éloignement.**

Tentatives d'éloignement annulées ou ayant échoué



Toutes les tentatives d'éloignement et les contrôles y afférents ne se déroulent pas sans heurts : certaines tentatives sont annulées pour des raisons pratiques (par exemple, une procédure suspensive déclenchée par la personne à éloigner) ou échouent (par exemple, parce que la personne à éloigner se blesse gravement ou que le commandant de bord estime qu'il y a trop d'agitation dans l'avion). La figure ci-dessus portant sur le début et la fin du contrôle montre que cela se produit principalement avec les vols de ligne. Le nombre reste assez constant, même si les tentatives annulées sont plus nombreuses. (Voir figure à gauche)

Problèmes de communication

Il ressort d'un nombre (restreint) de rapports de contrôle que la personne à éloigner ne parlait pas une langue maîtrisée par les membres de l'AIG. L'AIG ne se présentait alors pas, alors qu'elle est tenue de le faire, ou un membre de la police traduisait ce qui se disait. Myria estime également que l'AIG se base trop souvent sur les informations fournies par la police ou l'OE, sans mentionner si elle a fait elle-même le constat et sans recueillir des informations auprès de la personne à éloigner ni communiquer avec elle.

Myria souligne combien il est important que la **communication entre l'AIG et la personne éloignée** puisse se faire **indépendamment** des agents de police présents, afin que l'AIG puisse acquérir une connaissance maximale des différents points de vue en présence. À cette fin, Myria estime qu'il serait approprié que l'AIG ait recours à un **interprète** indépendant pour certaines tentatives d'éloignement.

Un suivi efficace, indépendant et transparent

L'AIG —comme le prévoit la loi — contrôle de manière indépendante les éloignements, mais elle est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, qui est également responsable de la mise en œuvre des tentatives d'éloignement, et du ministre de la Justice. L'AIG fournit ses rapports au ministre, à l'OE et à la police. L'AIG effectue des audits et mène des enquêtes sous l'autorité du pouvoir judiciaire dans des affaires impliquant les services de police, mais ils ne sont pas consultables sur son site internet. L'AIG ne relève pas de la hiérarchie de la police, elle est installée dans d'autres bâtiments, mais en dehors des deux responsables, les membres du personnel ont bel et bien des compétences de police. Sur les vols de ligne, les membres de l'AIG ne portent pas d'uniforme, mais les escorteurs non plus. Par le biais du recrutement et en tant que personnel de police avec dix ans d'ancienneté, les (aspirants) policiers sont prioritaires au recrutement à l'AIG.

Selon Myria, un organe de contrôle est **idéalement indépendant d'un point de vue institutionnel, opérationnel, fonctionnel et financier** : les rapports et les comptes sont rendus au parlement et non au gouvernement, les tentatives d'éloignement à contrôler peuvent être déterminées par l'organe même, il n'y a pas de lien fort entre l'organe de contrôle et l'autorité de supervision de cet organe.

Afin de garantir une indépendance maximale, Myria recommande qu'un mécanisme de contrôle indépendant efficace ne repose pas sur des mécanismes de détachement des forces de police.

Le rôle de l'AIG ne semble pas toujours clair pour les personnes à éloigner et elle n'est pas toujours facile à identifier. Myria recommande que, à l'instar des agents de police, les membres de l'AIG soient toujours visuellement distinguables et identifiables individuellement. L'AIG doit contrôler cela et le mentionner dans son rapport.

Les contrôles des éloignements effectués par l'AIG sont **financés** par un fonds temporaire européen AMIF (75 %) et par un financement de l'AIG par le ministre de l'Intérieur (25 %). Les deux membres temporaires de l'AIG sont des membres détachés de la police. Ces ressources sont insuffisantes pour assurer leur fonction de contrôle de manière adéquate.

Comme on l'a vu précédemment, l'AIG dispose de ressources limitées pour mener à bien sa mission de contrôle des éloignements. Pour mener à bien cette mission de monitoring, un mécanisme de contrôle efficace nécessite des ressources suffisantes et structurellement ancrées dans la loi ?. Il conviendrait d'instaurer un système de contrôle objectif par enregistrement vidéo de chaque tentative d'éloignement, au moins dans les endroits les plus sensibles.

L'analyse de Myria a montré qu'entre 2012 et 2019, l'AIG a effectué **en moyenne un peu plus de deux contrôles par semaine.** Selon Myria, ce contrôle aléatoire est insuffisant, et il n'y a pas d'obstacle juridique à la réalisation d'un contrôle sur chaque tentative d'éloignement, qu'elle se fasse partiellement ou non par vidéosurveillance. De plus, un tel contrôle est souhaitable selon Myria car toute tentative d'éloignement comporte un risque que quelque chose tourne mal ou que des allégations de mauvais traitements fassent surface. Par exemple, il n'y a eu aucune surveillance par l'AIG ou par vidéo surveillance dans l'affaire M.A pour la quelle la Belgique a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme. En général, de nombreux contrôles effectués par l'AIG ne portent que sur une partie de la tentative d'éloignement.

Le mécanisme de contrôle des éloignements doit être davantage objectivé et structuré dès que possible. Pour faciliter cela, Myria recommande de créer une **checklist** des exigences notamment légales auxquelles chaque tentative d'éloignement doit répondre. Une proposition (non exhaustive) de checklist est jointe au rapport.