

Condamnation de l'État belge par la Cour européenne des droits de l'homme : retour sur « l'affaire des Soudanais »

Louise DIAGRE, juriste ADDE a.s.b.l

En septembre 2017, dix migrants soudanais sont expulsés par la Belgique, après avoir été identifiés en centre fermé par une délégation d'agents soudanais, dans le cadre d'une mission d'identification organisée par le Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration de l'époque.

Le 27 octobre 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné, à l'unanimité, l'État belge pour avoir procédé au renvoi d'un de ces ressortissants soudanais, sans avoir préalablement examiné le risque qu'il soit soumis à des traitements inhumains et dégradants en cas de retour et sans avoir eu égard à une décision de justice qui interdisait son expulsion.

Trois années après les faits, cet arrêt nous permet de revenir sur la politique migratoire menée par les autorités belges, avec un constat clair : cet arrêt doit constituer un point de départ vers une autre politique migratoire.

Mise en contexte

Au cours de l'été 2017, plusieurs dizaines de migrants sont contrôlés et arrêtés sur le territoire belge, dont certains au Parc Maximilien à Bruxelles. La majorité d'entre eux sont de nationalité soudanaise, arrivés illégalement en Belgique via d'autres États membres de l'Union européenne et ne souhaitant pas introduire de demande de protection internationale en Belgique. Leur volonté : rejoindre le Royaume-Uni.

Plusieurs de ces ressortissants soudanais sont placés en centre fermé. L'affaire prend cependant de l'ampleur lorsque, début septembre 2017, Theo Francken, Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration de l'époque, annonce sur les réseaux sociaux accueillir en Belgique, une délégation venue du Soudan pour aider à identifier¹ ces migrants soudanais.²

Mission d'identification soudanaise

Cet accord entre le Soudan et la Belgique ainsi que l'organisation de cette mission d'identification crée la polémique, au vu des nombreuses violations des droits humains qui se déroulent au Soudan, pays au régime politique dictatorial.³ Plusieurs parlementaires et de nombreuses

¹ En effet, pour les personnes ne possédant pas de documents d'identité ou de voyage, un éloignement vers leur pays d'origine n'est en général pas possible, sauf si les autorités du pays en question confirment au préalable que l'intéressé est un de leur ressortissant et peut être renvoyé. Un laissez-passer est alors délivré, généralement par l'ambassade ou le consulat du pays d'origine.

² Voir notamment : Ligue des Droits Humains, « *Belgique/Soudan : une intolérable collaboration technique* », 20 septembre 2017, disponible sur : <https://www.liguedh.be/belgique-soudan-une-intolerable-collaboration-technique/> ; Le Vif, « *Migrants : la collaboration entre Theo Francken et le Soudan fait polémique* », 20 septembre 2017, disponible sur : <https://www.levif.be/actualite/belgique/migrants-la-collaboration-entre-theo-francken-et-le-soudan-fait-polemique/article-normal-725727.html> ; RTBF, « *Agents soudanais en Belgique pour identifier des migrants, collaboration avec une dictature ?* », 20 septembre 2017, disponible sur : https://www.rtf.be/info/belgique/detail_agents-soudanais-en-belgique-pour-identifier-des-migrants-collaboration-avec-une-dictature?id=9714056.

³ La Cour pénale internationale a en effet délivré, en 2009 et en 2010, deux mandats d'arrêt internationaux à l'égard de l'ancien président du Soudan, Omar el Béchir, pour plusieurs chefs de crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Omar el Béchir a été destitué par l'armée et arrêté en date du 11 avril 2019. Il est toujours actuellement détenu au Soudan.

associations soulèvent alors le danger que représente une telle collaboration pour les droits de l'homme. En effet, le taux de reconnaissance important de demandes de protection internationale de ressortissants soudanais atteste de la situation des droits de l'homme très problématique au Soudan.

Durant une dizaine de jours du mois de septembre 2017, une délégation composée de trois experts venus du Soudan et d'employés de l'ambassade du Soudan visite plusieurs centres fermés et rencontre 61 ressortissants soudanais afin de les identifier.⁴ Suite à ces entretiens, les autorités soudanaises délivrent un certain nombre de laissez-passer, nécessaires à l'expulsion de ces ressortissants soudanais par l'Office des étrangers.⁵

Expulsion vers le Soudan

Après un « examen sommaire » des dossiers, mené par l'Office des étrangers afin de déterminer les risques en cas de retour, neuf ressortissants soudanais identifiés par la délégation soudanaise sont renvoyés de force à Khartoum en avion, entre octobre et décembre 2017.⁶ L'Office des étrangers se base notamment sur le fait qu'aucun de ces ressortissants n'a introduit de demande de protection internationale en Belgique. Un autre Soudanais est quant à lui également renvoyé, après avoir retiré sa demande de protection internationale et avoir accepté, selon l'Office des étrangers, un « retour volontaire assisté ».⁷

À la suite de l'éloignement de ces dix ressortissants soudanais, le ton ne cesse de monter au sein du Parlement.⁸ Mais l'affaire prend un nouveau tournant lorsque, le 20 décembre 2017, l'Institut Tahrir, un centre d'études, publie des informations ainsi que des extraits d'entretiens réalisés avec plusieurs de ces ressortissants expulsés par la Belgique, qui affirment avoir été placés en détention dans un poste de police proche de l'aéroport à leur arrivée à Khartoum et violentés par des membres des autorités soudanaises. Ce compte-rendu, transmis aux autorités belges, indique également que certains Soudanais renvoyés par la Belgique affirment être originaires de zones du pays touchées par un conflit armé.⁹

⁴ Amnesty International, « *Belgique : des expulsions vers le Soudan contraires au principe de 'non-refoulement'* », 30 janvier 2018, disponible sur : <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR1478112018FRENCH.pdf>.

⁵ Le nombre de laissez-passer délivrés par les autorités belges varie d'un document à l'autre : Amnesty International fait mention d'un nombre de 43 laissez-passer, dans son rapport du 30 janvier 2018. Le CGRA, dans son rapport du 8 février 2018, fait quant à lui mention de 23 laissez-passer.

⁶ Amnesty International, « *Belgique : des expulsions vers le Soudan contraires au principe de 'non-refoulement'* », 30 janvier 2018.

⁷ Chambre des représentants, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, Compte rendu analytique, 54^{ème} législature, 25 octobre 2017, disponible sur : <http://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/54/ac758.pdf>.

⁸ HLN, « *'De verdediging van Theo Francken is verbijsterend'* », 26 décembre 2017, disponible sur : <https://www.hln.be/binnenland/de-verdediging-van-theo-francken-is-verbijsterend~a6e6dec3/>.

⁹ Amnesty International, « *Belgique : des expulsions vers le Soudan contraires au principe de 'non-refoulement'* », 30 janvier 2018.

Voir également : RTL, « *Vous souvenez-vous de l'expulsion de migrants organisée par Theo Francken à Bruxelles ? Ils auraient bien été maltraités en arrivant au Soudan* », 20 décembre 2017, disponible sur : <https://www.rtl.be/info/belgique/societe/vous-souvenez-vous-de-l-expulsion-de-migrants-organisee-par-theo-francken-a-bruxelles-ils-auraient-bien-ete-maltraites-en-arrivant-au-soudan-980710.aspx> ; Le Soir, « *Theo Francken sur les Soudanais expulsés : 'S'ils sont en effet torturés, c'est un gros problème'* », 20 décembre 2017, disponible sur : <https://www.lesoir.be/130338/article/2017-12-20/theo-francken-sur-les-soudanais-expulses-sils-sont-en-effet-tortures-cest-un> ; Courrier International, « *Ce qui est arrivé aux migrants que la Belgique a renvoyés au Soudan* », 21 décembre 2017, disponible sur : <https://www.courrierinternational.com/article/ce-qui-est-arrive-aux-migrants-que-la-belgique-renvoies-au-soudan>.

En réponse à ces allégations, le gouvernement fédéral charge le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) de mener une enquête pour déterminer si des personnes éloignées vers le Soudan ont été victimes d'actes de torture, de mauvais traitements ou de traitements inhumains et si le principe de non-refoulement, tel qu'énoncé par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), n'a pas été violé.

Le gouvernement fédéral annonce également une suspension des expulsions vers le Soudan jusqu'à la publication des conclusions de l'enquête. Le ton continue de monter au Parlement... Mais rien ne semble pouvoir faire trembler le Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration¹⁰, pas même les questions incisives des parlementaires.¹¹

Rapport du CGRA

Les résultats de l'enquête menée par le CGRA sont publiés le 8 février 2018. Le rapport, intitulé « *Le respect du principe de non-refoulement dans l'organisation des retours de personnes vers le Soudan* », revient, notamment, sur les faits ayant donné lieu à l'enquête, sur les informations générales disponibles sur la situation au Soudan et sur le risque en cas de retour au Soudan.

Le CGRA y indique notamment que « *l'évaluation du risque en cas de retour ou d'éloignement doit être effectuée avec toute la prudence nécessaire, compte tenu de la situation problématique des droits de l'homme dans ce pays et du rôle des services de sécurité soudanais* » et qu' « *il est pour le moins évident qu'un retour ou un éloignement ne peut être organisé que pour autant qu'un examen approfondi montre qu'il n'y a pas lieu d'accorder un statut de protection ou qu'il n'y a pas de risque au sens de l'art. 3 CEDH.* »¹²

Quant aux entretiens menés durant la mission d'identification, il précise qu'il convient de faire preuve de la plus grande vigilance dans l'organisation d'une telle mission et qu' « *il faut éviter à tout prix que des personnes ayant besoin d'une protection soient confrontées à des personnes qui représentent les autorités de leur pays.* » Le CGRA conclut en indiquant que si une identification est envisagée, il y a lieu d'examiner soigneusement, et au préalable, que l'intéressé n'éprouve pas un besoin de protection, y compris au regard de l'article 3 de la CEDH.

Il détaille ensuite comment l'Office des étrangers a procédé à l'examen des dix dossiers au regard de l'article 3 de la CEDH. Selon le CGRA, « *il semble difficile de soutenir, surtout lorsque les informations générales sur le pays (COI) montrent que la situation y est particulièrement problématique quant au respect des droits de l'homme ou de la sécurité (p.ex. des suites d'un conflit armé), que le fait de ne pas demander l'asile – alors même que l'intéressé apporte des éléments qui justifieraient éventuellement l'octroi d'un statut de protection – peut être considéré comme l'indication d'une absence de risque réel au regard de l'article 3 CEDH. L'obligation de coopération dans le chef de l'autorité impose dans ce cas que l'autorité procède à un examen*

¹⁰ L'Echo, « *Vifs échanges sur l'affaire des soudanais, Michel convoque Francken* », dd. 11 janvier 2018, disponible sur : <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/vifs-echanges-sur-l-affaire-des-soudanais-michel-convoque-francken/9970908.html>.

¹¹ Chambre des représentants de Belgique, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, Compte rendu analytique, 54^{ème} législature, 22 décembre 2017, disponible sur : <http://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/54/ac791.pdf>.

¹² CGRA, « *Le respect du principe de non-refoulement dans l'organisation des retours de personnes vers le Soudan* », 8 février 2018, p. 4.

plus effectif « sur le fond » afin de déterminer si les éléments invoqués sont « crédibles » et de nature à indiquer un risque réel d'atteintes au sens de l'article 3 de la CEDH. »¹³

Mais ces premières observations sont ensuite atténuées par le CGRA qui souligne dans son rapport, d'une part, qu'il n'y a pas de preuve que les ressortissants soudanais expulsés par la Belgique aient été torturés et d'autre part, n'émet pas d'objection à la reprise des rapatriements vers le Soudan, pour peu que l'examen du respect de l'article 3 de la CEDH soit effectué au cas par cas.¹⁴

Mise en place de la « Commission Bossuyt »

La publication de ce rapport fut ensuite suivie d'un nouveau débat parlementaire, à l'issue duquel le Premier Ministre de l'époque annonça plusieurs mesures, dont la mise en place d'une commission temporaire chargée d'évaluer la politique de retour menée par la Belgique et d'émettre des recommandations à destination des responsables politiques en vue d'améliorer cette politique.

Cette commission, appelée « Commission Bossuyt » (du nom de son président), a été mise en place par le gouvernement en mars 2018 et a présenté un rapport intermédiaire en février 2019¹⁵.

L'arrêt *M.A. contre Belgique* du 27 octobre 2020 de la Cour européenne des droits de l'homme

Le cas de M.A., jeune ressortissant soudanais renvoyé par la Belgique en date du 13 octobre 2017, est emblématique du non-respect des droits fondamentaux et des lacunes procédurales de la politique de retour menée par les autorités belges.

Trois ans après l'expulsion, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt dans ce dossier.¹⁶ Elle condamne, à l'unanimité, l'État belge pour avoir procédé au renvoi de M.A. vers le Soudan, sans avoir préalablement examiné le risque qu'il soit soumis à des traitements inhumains et dégradants en cas de retour, et sans avoir égard à une décision de justice qui interdisait son expulsion.

¹³ *Ibidem*, pp. 12-13.

¹⁴ La Libre, « *Affaire des Soudanais : le gouvernement n'a pas commis de faute dit le CGRA, les rapatriements peuvent reprendre sous conditions* », 9 février 2018, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/affaire-des-soudanais-le-gouvernement-n-a-pas-commis-de-faute-dit-le-cgra-les-rapatriements-peuvent-reprendre-sous-conditions-5a7d83cacd70f924c7ed6762> ; RTBF, « *Migrants soudanais : le CGRA émet des « doutes sérieux » sur les témoignages de maltraitance* », 9 février 2018, disponible sur : https://www.rtf.be/info/belgique/detail_migrants-soudanais-le-rapport-du-cgra-examine-en-kern-ce-vendredi?id=9835204.

¹⁵ Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, *Rapport intérimaire*, 22 février 2019, disponible sur : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/DEF_RAPPORTINTERIMAIRE_FR.pdf; Pour une analyse critique de ce rapport intermédiaire voir : Myria (Centre fédéral Migration), *Analyse du Rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers*, octobre 2019, disponible sur : https://www.myria.be/files/Note_Myria_-_Rapport_int%C3%A9rimaire_Commission_Bossuyt.pdf et Ciré, « *Au-delà du retour : d'autres solutions justes et durables sont possibles* », 15 juin 2020, disponible sur : <https://www.cire.be/publication/au-dela-du-retour-dautres-solutions-justes-et-durables-sont-possibles/>.

¹⁶ CEDH, arrêt *M.A. c. Belgique*, 27 octobre 2020, disponible sur : <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-205377%22>.

Les faits

Le requérant, M.A., est un jeune homme arrivé en Europe par l'Italie. Il est arrêté le 18 août 2017 et est placé en détention administrative, au centre fermé 127*bis*. Sans avoir pu rencontrer d'avocat, M.A. expose les raisons pour lesquelles il craint de retourner au Soudan, et introduit une demande de protection internationale, le 6 septembre 2017.

Juste après l'introduction de sa demande, les réseaux sociaux et la presse soudanaise relaient l'annonce d'une collaboration entre les autorités belges et les autorités soudanaises pour l'identification et le rapatriement des ressortissants soudanais arrivés illégalement en Belgique.

Quelques jours plus tard, dans ce contexte de méfiance, M.A. signe un formulaire pré-imprimé, rédigé en néerlandais, dans lequel il précise, en arabe, se désister de sa demande de protection internationale suite aux démarches effectuées par le gouvernement belge auprès des autorités soudanaises et en raison du fait qu'il n'a pas disposé d'un avocat pour défendre ses droits.

Le 27 septembre 2017, M.A. est interrogé, au centre fermé, par des membres de l'ambassade soudanaise et de la mission d'identification soudanaise, sans avocat ni représentant des autorités belges. Il sera identifié, et un laissez-passer sera délivré.

M.A. rencontre pour la première fois, le 30 septembre 2017, un avocat, avec lequel il introduit une requête de mise en liberté auprès de la chambre du conseil du tribunal de première instance. Avant qu'une audience ne soit fixée, M.A. est informé qu'un vol pour le Soudan a été prévu le lendemain par l'Office des Étrangers. Il saisit alors, avec son avocat, le président du tribunal de première instance par le biais d'une requête unilatérale. Le président fait droit à cette demande et interdit le rapatriement avant que les juridictions ne se soient prononcées sur la mesure de privation de liberté.

L'Office des étrangers annule le vol prévu dans le cadre de l'éloignement forcé, mais M.A. est quand même amené à l'aéroport. Il y est accueilli par un homme en uniforme qui lui explique en arabe que s'il refuse de monter dans l'avion, d'autres tentatives d'éloignement seront organisées et le menace de lui administrer des sédatifs en cas de refus. Un document sans en-tête et rédigé en anglais, est présenté à M.A. pour signature : une déclaration de « retour volontaire ».¹⁷ M.A. le signe et est embarqué « volontairement » sur le vol vers Khartoum.

Violation de l'article 3 de la CEDH – interdiction de traitements inhumains ou dégradants – lacunes procédurales

Dans son arrêt, la Cour se penche d'abord sur la violation alléguée de l'article 3 de la Convention.

Elle rappelle que M.A., le requérant, est entré en Belgique de façon irrégulière, dans le but de rejoindre le Royaume-Uni. Bien que n'ayant, dans un premier temps, pas l'intention de demander l'asile en Belgique, le requérant, après avoir été placé en centre fermé, a indiqué avoir fui le Soudan en raison de la situation qui y régnait et du fait qu'il y était recherché, et a introduit une demande de protection internationale.¹⁸

¹⁷ Ciré, « *Politique d'expulsion inhumaine en Belgique : la Cour européenne des droits de l'Homme le confirme !* », 30 octobre 2020, disponible sur : <https://www.cire.be/communiquede-presse/politique-dexpulsion-inhumaine-en-belgique-la-cour-europeenne-des-droits-de-lhomme-le-confirme/>.

¹⁸ CEDH, arrêt *M.A. c. Belgique*, 27 octobre 2020, § 83.

Article 3 de la Convention

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

La Cour relève également que l'annonce de la collaboration entre les autorités belges et les autorités soudanaises a commencé à circuler au moment où le requérant a déposé sa demande de protection internationale, ce qui explique son sentiment de méfiance à l'égard des autorités belges, ainsi que le désistement de sa demande de protection internationale qui a suivi.¹⁹

La Cour rappelle le **caractère absolu** de la protection offerte par l'article 3 de la CEDH : cet article interdit, de manière absolue, qu'une personne soit soumise à la torture ainsi qu'à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Cela implique qu'aucun État ne peut renvoyer un étranger vers un pays où il existe un risque réel qu'il y subisse de tels mauvais traitements.²⁰

Elle précise ensuite que le fait de ne pas introduire de demande de protection internationale – ou de s'en désister – ne dispense nullement l'État belge de son obligation de procéder à un examen préalable des risques de traitements inhumains ou dégradants en cas d'éloignement.

D'autant plus qu'à l'époque des faits, la situation des droits de l'homme au Soudan était connue des autorités belges car ces dernières accordaient la protection internationale à un grand nombre de Soudanais.

La Cour rappelle également que le demandeur d'asile est normalement le seul à pouvoir fournir des informations sur sa situation personnelle. La **charge de la preuve** repose donc en principe sur ses épaules et il doit, aussi rapidement que possible, présenter tous les éléments, relatifs à sa situation, nécessaires pour appuyer sa demande de protection internationale. Toutefois, eu égard au caractère absolu des droits garantis par l'article 3 de la CEDH et à la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent souvent les demandeurs d'asile, si l'État est informé d'éléments sur base desquels l'intéressé pourrait être exposé à un risque de mauvais traitements en cas de retour dans son pays, cet État doit évaluer d'office ce risque.

La Cour note que le requérant n'a reçu aucune information sur la procédure d'asile, ni sur les recours en matière d'éloignement²¹, qu'il n'a pas eu accès à un avocat durant les premières semaines de sa détention²², qu'il n'y avait pas d'interprète lors de son premier entretien en détention²³, et que le formulaire rempli sur base des déclarations du requérant ne contenait que des questions très générales²⁴. Elle retient ces éléments comme autant d'obstacles procéduraux ayant empêché le requérant de bénéficier d'une **perspective réaliste** d'accéder à la protection internationale.

¹⁹ *Ibid.*, § 100.

²⁰ Cela correspond au principe de non-refoulement garanti par l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut de réfugié. Ce principe est également repris, notamment à l'article 5 de la Directive 2008/115/CE (Directive Retour), qui impose aux États membres de respecter le principe de non-refoulement lorsqu'ils mettent en œuvre cette directive. Le principe de non-refoulement est également repris dans d'autres dispositions telles que l'article 4 et l'article 19, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (interdisant les traitements inhumains et dégradants à l'instar de ce que l'article 3 de la CEDH prévoit).

²¹ CEDH, arrêt *M.A. c. Belgique*, 27 octobre 2020, § 97.

²² *Ibid.*, § 98.

²³ *Ibid.*, § 102.

²⁴ *Ibid.*, § 102.

L'évaluation faite par l'Office des étrangers – sans avoir égard à la situation générale au Soudan et sur base des seuls éléments fournis par le requérant – qui soutient qu'il n'existait pas de risque réel en cas d'éloignement vers le Soudan ne constitue pas un **examen préalable suffisant** des risques encourus au regard de l'article 3 de la CEDH.²⁵

La Cour épingle aussi les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'identification du requérant dans le cadre de la collaboration entre les autorités belges et soudanaises : le requérant n'a pas été informé préalablement qu'un tel entretien aurait lieu et il s'y est retrouvé seul. Elle considère que les autorités belges n'ont pas mis en place de garanties procédurales suffisantes.²⁶

Conclusion de la Cour : « *Il y a eu violation de l'article 3 de la Convention du fait des lacunes procédurales dont se sont rendues responsables les autorités belges préalablement à l'éloignement du requérant vers le Soudan.* »

Violation de l'article 13 de la CEDH combiné à l'article 3 de la CEDH – droit à un recours effectif

La Cour se penche ensuite sur la violation alléguée de l'article 13 de la Convention, lu en combinaison avec l'article 3.

Selon la Cour, « *le requérant ne saurait être considéré avoir volontairement quitté la Belgique* »²⁷. Elle ajoute qu'il en va de même en ce qui concerne les recours introduits par le requérant : il ne peut être considéré que le requérant ait renoncé à la protection que lui offrait la décision en référé, imposant aux autorités belges de surseoir à son éloignement.

Article 13 de la Convention

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Suite à la décision interdisant l'éloignement du requérant, l'Office des étrangers a en effet, dans la même journée, annulé le renvoi pour le retour du requérant, organisé son transfert à l'aéroport ainsi que la signature de la « déclaration de retour volontaire », a programmé un nouveau retour et a embarqué le requérant sur ce vol quelques heures après.

La rapidité avec laquelle les autorités belges ont agi confirme que ces dernières ont agi délibérément en dépit de l'interdiction qui leur en était faite et montre la détermination à éloigner le requérant avant qu'une décision ne soit prise sur sa détention.²⁸

²⁵ *Ibid.*, § 104.

²⁶ *Ibid.*, §§ 108-110.

²⁷ *Ibid.*, § 123.

²⁸ D'autres ressortissants soudanais, également détenus à la même époque que le requérant, ont introduit différents recours judiciaires auprès des autorités compétentes (tant auprès du Conseil du Contentieux des étrangers qu'auprès des juridictions d'instruction compétentes en matière de détention administrative). Ces décisions ne seront pas abordées dans la présente analyse. Pour un aperçu détaillé de ces décisions et de leur contenu, voir : Ciré, « *Belgique-Soudan. Entre les décisions administratives et la volonté politique, une justice hésitante. Analyse des décisions de justice rendues à l'égard de ressortissants soudanais* », décembre 2017, disponible sur : <https://www.cire.be/publication/belgique-soudan-entre-les-decisions-administratives-et-la-volonte-politique-une-justice-hesitante/>.

La Cour constate que le requérant a été privé de l'effectivité des recours qu'il avait initiés avec succès.

Conclusion de la Cour : « *Il y a eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 de la Convention à défaut pour les autorités belges d'avoir sursis à l'éloignement du requérant conformément à l'interdiction qui leur en était faite.* »

Et après ?

En renvoyant des ressortissants soudanais dans leur pays, sans avoir au préalable minutieusement évalué les risques encourus en cas de retour, la Belgique a manqué à ses obligations en matière de respect des droits humains et en matière de procédure quant au principe de non-refoulement. La Cour, par cet arrêt, rejoint les nombreuses critiques exprimées à l'époque à l'égard de la politique de retour menée par la Belgique.

Si le gouvernement belge avait alors reconnu l'importance de respecter l'article 3 de la CEDH et le principe de non-refoulement – le Premier ministre de l'époque l'avait en effet qualifié de « sacré »²⁹ – quels sont les efforts concrets ayant été entrepris depuis lors vis-à-vis la politique d'éloignement et de retour et du respect des droits humains ?

Rapport final de la « Commission Bossuyt »

Le 15 septembre 2020, la commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcés d'étrangers a présenté son rapport final au Parlement.³⁰

Dans ce rapport final, la Commission revient notamment sur l'analyse effectuée par Myria, le Centre fédéral des migrations, du rapport intermédiaire du 22 février 2019 – analyse assortie de douze recommandations. Nous épingleons ici la position de la Commission par rapport à deux de ces recommandations.

La première recommandation émise par Myria est de mettre en place une commission permanente d'évaluation et de suivi des éloignements. La Commission soutient cette recommandation, mais s'interroge sur la proposition de Myria d'y inclure des représentants de la société civile, estimant pouvoir dialoguer avec ceux-ci sans qu'ils en fassent partie.

La seconde recommandation de Myria concerne la nécessité d'un examen minutieux du risque de mauvais traitement en cas d'éloignement et le respect du principe de non-refoulement. La Commission rappelle que « *lorsqu'une personne exprime une telle crainte en cas de retour, elle sera considérée comme ayant présenté une demande de protection internationale, même en l'absence de l'introduction formelle d'une telle demande* »³¹. Elle fait également référence à la

²⁹ Chambre des représentants de Belgique, Séance plénière, Compte rendu analytique, 54^{ème} législature, 21 décembre 2017, disponible sur <http://www.lachambre.be/doc/PCRA/pdf/54/ap208.pdf>.

³⁰ Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, *Rapport final*, 15 septembre 2020, disponible sur : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/CommissionBossuyt_RapportFinal_FR.pdf.

Pour une analyse détaillée de ce rapport, voir : Ciré, « *Commission Bossuyt, analyse de la société civile* », 21 octobre 2020, disponible sur : <https://www.cire.be/publication/commission-bossuyt-analyse-de-la-societe-civile/#:~:text=La%20commission%20charg%C3%A9e%20de%20l'affaire%20des%20Soudanais%E2%80%9D>.

³¹ Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, *Rapport final*, 15 septembre 2020, p. 33.

notion de « demande implicite de protection internationale », qui avait été abordée dans son rapport intermédiaire.³²

Un constat clair ressort cependant de ce rapport et de ses recommandations : une politique d'éloignement dure et des retours forcés, restent, selon la Commission Bossuyt, la priorité. Aucune des pratiques actuelles ne sont réellement examinées et la politique proposée reste globalement inchangée. Et surtout, ce rapport « *ne pose pas la question de savoir si la Belgique est dans la bonne voie en matière de politique de retour* »³³.

Si le rapport est critiquable tant au niveau de la méthodologie utilisée que sur le fond des recommandations, il doit cependant être tiré avantage de ce dernier pour faire avancer un débat nécessaire et constructif sur la politique migratoire de la Belgique. Pour ce faire, il est notamment essentiel que tant le Parlement, les organisations de défense des droits des étrangers ainsi que la société civile y soient pleinement impliqués et entendus.

Accord de gouvernement – Note de politique générale et exposé d'orientation politique du nouveau Secrétaire d'Etat

Le 30 septembre dernier, les deux formateurs du gouvernement fédéral, Alexander De Croo et Paul Magnette, ont présenté leur note de formation gouvernementale, dont un volet concerne l'asile et la migration.³⁴ Ce chapitre débute par un rappel essentiel : « *La politique belge d'asile et de migration est basée sur les droits de l'Homme, tels qu'ils sont consacrés, entre autres, dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la Convention des Nations Unies sur les réfugiés, la Convention européenne des droits de l'Homme, la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et d'autres instruments des droits de l'Homme* ».³⁵

L'accord insiste également sur la nécessité d'une « *bonne politique migratoire* » qui soit « *basée sur des faits* » et indique que « *les services chargés de l'asile et de la migration, y compris l'Office des étrangers, seront soumis à un audit externe* ».

Un certain changement de ton semble être annoncé...

Quelques jours plus tard, c'est au tour du nouveau Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration, Sammy Mahdi, de présenter sa note de politique générale³⁶ ainsi que son exposé d'orientation

³² Quand il établit qu'il existe un risque de violation de l'article 3 de la Convention à l'égard d'une personne qui n'a pas introduit de demande de protection internationale mais qui est impliquée dans un retour forcé, l'Office des étrangers présente lui-même au CGRA une « demande implicite de protection internationale » au nom de la personne concernée. Voir : Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, *Rapport intermédiaire*, 22 février 2019, pp. 22-23 et 87.

Aucun chiffre officiel ne semble avoir été communiqué ni par la Commission Bossuyt, ni par l'Office des étrangers ou le CGRA quant à la mise en pratique effective de ces demandes implicites de protection internationale.

³³ Ciré, « *Commission Bossuyt, analyse de la société civile* », 21 octobre 2020, p. 41.

³⁴ Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, disponible sur : https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf

³⁵ Pour une analyse complète, voir : Ciré, « *Analyse du volet 'asile et migration' de l'accord de gouvernement De Croo* », 3 novembre 2020, disponible sur : <https://www.cire.be/publication/analyse-du-volet-asile-et-migration-de-laccord-de-gouvernement-de-croo/>. Voir également : Ciré, « *Réaction à l'accord de gouvernement De Croo (images interactives)* », 2 octobre 2020, disponible sur : <https://www.cire.be/publication/reaction-a-laccord-de-gouvernement-de-croo-images-interactives/>.

³⁶ Note de politique générale – Asile et Migration, 4 novembre 2020, disponible sur : <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1580/55K1580014.pdf>.

politique³⁷. Il y indique, en termes introductifs, que « *la politique d'asile et de migration a [...] besoin de sérénité* » et développe ensuite ses huit « lignes de force ».

Le Secrétaire d'État met l'accent, dans sa première ligne de force, sur le respect des traités et accords internationaux, sur les droits de l'homme, sur la dignité humaine, sur le droit d'asile ainsi que sur le principe de non-refoulement. Il soutient que « *les droits humains matériels et les libertés fondamentales des réfugiés et des migrants, quel que soit leur statut migratoire, doivent être respectés et protégés à tous les stades du cycle migratoire* » et que « *l'indépendance du pouvoir judiciaire, le droit à un procès équitable et le droit d'accès à la justice sont des principes fondamentaux de notre État de droit démocratique* ».

Dans une deuxième ligne de force, qui vise la coopération européenne, le Secrétaire d'État insiste sur le développement d'une politique de retour crédible, humaine et efficace, en collaboration notamment avec les États tiers.

La nécessité de mettre en place une politique transparente est également mise en avant, dans la troisième ligne de force, avec pour objectif de pouvoir disposer de données complètes et correctes permettant une politique basée sur des données probantes.³⁸

Par le biais d'une septième ligne de force, intitulée « Lutter contre le séjour irrégulier », il annonce que : « *Lorsque certaines des recettes actuelles de lutte contre le séjour irrégulier sont méritoires et que d'autres sont même nécessaires comme maillon de la réponse au séjour irrégulier, il doit être établi, entre autres sur base du rapport Bossuyt, que l'approche actuelle n'apporte pas une réponse adéquate.* » Il y prône une approche différente, diversifiée, sur base de la prévention du séjour irrégulier par une politique proactive, la fourniture d'informations correctes et un encadrement intensif des personnes sans titre de séjour légal, avec comme dernière étape, un renforcement de la politique de retour (tant volontaire que forcé).

Quant au retour forcé précisément, selon lui, il constitue la « *clé de voûte d'une politique résolument engagée dans la lutte contre le séjour irrégulier* ».

Enfin, en référence, notamment, à l'arrêt *M.A. c. Belgique* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en date du 27 octobre 2020, Sammy Mahdi prévoit que « *l'évaluation du risque de violation de l'article 3 de la CEDH en cas de retour devrait être mise en conformité avec la jurisprudence européenne afin d'éviter de futures condamnations de la Belgique* ».³⁹

La note de politique générale du nouveau Secrétaire d'État se termine sur un constat : la sérénité dans le débat sur l'asile et la migration est essentielle et devra être menée sur base d'une politique

³⁷ Exposé d'orientation politique – Asile et Migration, 4 novembre 2020, disponible sur : <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1610/55K1610011.pdf>.

³⁸ Le nouveau secrétaire d'État annonce notamment, dans sa note de politique générale, la création d'un « *site web accessible [...] sur lequel figureront les chiffres les plus importants, les décisions, les changements législatifs et des informations générales et claires sur l'asile et la migration* », et annonce que : « *En coopération avec le centre fédéral Migration, Myria, une politique publique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits de l'homme est en cours d'élaboration.* »

³⁹ Il précise à cet égard que : « *À cette fin, l'OE a mis en place, à la mi-2020, une cellule de 4 agents spécialement dédiée à l'application de l'article 3 de la CEDH dans le cadre du retour. Cette cellule suit la jurisprudence sur ce thème et soutient les services impliqués dans le retour dans l'exécution de leurs tâches et dans la prise de leurs décisions. Cette cellule sera encore soutenue et renforcée. La possibilité et la nécessité d'étendre les tâches de la cellule au domaine de l'article 8 de la CEDH seront examinées, ainsi que l'éventuel déploiement de l'expertise du CGRA en relation avec l'article 3 de la CEDH.* »

correcte, humaine, transparente, via une migration « contrôlée » et où les décisions sont effectivement mises en œuvre...

Il est, à l'heure actuelle, difficile de voir comment ces paroles seront concrétisées par le nouveau Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration. Mais une chose est sûre : le dialogue, l'écoute et le respect des acteurs judiciaires et de la société civile semblent à nouveau permis, en matière d'asile et de migration, ce qui est à saluer.

Vers une *autre* politique migratoire

La Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *M.A. c. Belgique*, condamne de manière univoque les conséquences de la politique migratoire menée par les autorités belges en matière de retour, et confirme le besoin réel et rapide d'un changement de paradigme en la matière.

Alors que la Commission Bossuyt s'obstine à maintenir le cap de la politique de retour menée précédemment, l'accord de gouvernement et la note de politique générale du nouveau Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration contiennent certaines phrases plus prometteuses et encourageantes.

L'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme ce 27 octobre 2020 doit constituer un rappel clair aux autorités belges quant au respect des droits humains des migrants et plus particulièrement quant aux obligations procédurales auxquelles elles sont tenues. La Belgique se doit de mettre en place des garanties et des procédures pour assurer le respect de l'article 3 de la CEDH avant tout éloignement.

Au-delà de ce rappel, il est essentiel que cet arrêt constitue également un point de départ vers une *autre* politique migratoire⁴⁰. Il est en effet l'heure pour la Belgique de changer de cap et de se tourner vers une politique migratoire respectueuse des droits humains, dans les paroles et dans les faits.

⁴⁰ Suite au rapport intermédiaire de la Commission Bossuyt de février 2019, de nombreuses associations, ont organisé, au Parlement fédéral, un colloque intitulé « *Au-delà du retour : à la recherche d'une politique humaine et durable pour les personnes en séjour précaire ou irrégulier* ». ⁴⁰ Dans le but de montrer qu'une approche différente de la politique migratoire, basée sur les droits humains et la durabilité, était possible et nécessaire ; Un rapport a été publié suite à ce colloque : CNCD, « *Rapport 'Au-delà du retour' 2020* », 15 juin 2020, disponible sur : <https://www.cncd.be/Rapport-Au-dela-du-retour-2020>.