



Elections fédérales 2019



Mémoire

Mémoire

Décembre 2018

Mémorandum

Elections fédérales 2019

- I. Organiser la politique de migration avec la participation de tous les acteurs.....
 - Adopter un Code de la migration qui clarifie la législation existante et renforce les droits fondamentaux, après un large débat avec tous les acteurs concernés
 - Organiser une conférence interministérielle permanente sur la migration et l'intégration
- II. Faire de la traite des êtres humains une priorité sur le terrain
- III. Mettre l'accent sur l'approche pénale contre les passeurs, et non sur la lutte contre les victimes du trafic d'êtres humains
- IV. Respecter le droit de vivre en famille

 - Faciliter le droit à la vie privée et familiale pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale
 - Veiller au droit de vivre en famille pour les personnes handicapées

- V. Meilleur encadrement de la détention administrative des étrangers

 - Développer des alternatives à la détention
 - Mettre en place un mécanisme national et indépendant de contrôle de la détention comme le prévoit l'OPCAT, le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture 1

- VI. Permettre une meilleure analyse des flux migratoires et population des étrangers en Belgique..... 1
 - Dynamiser la recherche en améliorant la qualité et l'accessibilité des données du Registre national 1
 - Initier et financer une grande enquête à l'échelle nationale pour améliorer les connaissances en matière de flux migratoires et de présence étrangère sur le territoire belge..... 1
- VII. Créer une Institution nationale des droits humains conforme aux Principes de Paris 1
- VIII. Stabiliser et pérenniser Myria..... 1

Introduction

Myria est le Centre fédéral Migration. Depuis le 15 mars 2014, il exerce en tant qu'organisme public autonome en toute indépendance trois missions légales complémentaires :

- veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers
- informer sur la nature et l'ampleur des flux migratoires
- stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains

La mission de Myria est de promouvoir, auprès des pouvoirs publics et des citoyens, une meilleure compréhension de ses matières et une approche fondée sur le respect des droits de l'Homme et sur la connaissance des faits. Il exerce cette mission dans un esprit de dialogue, de collaboration et de respect.

Myria est au carrefour institutionnel, politique et scientifique des enjeux liés à la migration, aux droits fondamentaux des étrangers et à la traite des êtres humains. Il a par nature vocation à être en lien avec toutes les strates de la société : autorités, centres de recherches, associations, ONG, citoyens.

Ces dernières années, Myria a été confronté à une actualité très intense sur ses matières, dans un contexte difficile. Les enjeux liés à la migration, au trafic et à la traite des êtres humains ont pris une grande importance. La demande de chiffres fiables et d'informations justes est forte, tant de la part des décideurs que de la population ou de la presse. La migration devient une préoccupation majeure en Europe, et les réponses à apporter n'ont rien d'évident.

C'est sans doute le premier des défis : accepter que la migration, la traite et le trafic d'êtres humains sont des réalités complexes, aux enjeux multiples, et qui ne pourront jamais se régler simplement. Il faut aussi pouvoir le dire : ces matières sont parmi les plus ardues à gérer pour les autorités. Parce qu'il s'agit d'équilibres tendus à atteindre entre respects des droits fondamentaux et respect de la loi et de la souveraineté ; parce que l'époque actuelle favorise souvent les tentations de simplifications et de bouc émissaires ; et surtout, enfin, parce qu'il s'agit d'abord d'êtres humains.

Myria a publié depuis le début de son existence de très nombreux rapports et études. Chacune de ces publications, d'une certaine manière, constitue une forme de mémorandum. A quelques encablures des élections fédérales, régionales et européennes du 26 mai 2019, Myria a décidé de concentrer ses propositions les plus importantes dans un mémorandum de huit recommandations. Nous les adressons aux différents partis politiques, en espérant qu'elles pourront les inspirer dans l'élaboration de leurs programmes. Mais nous souhaitons aussi les partager publiquement, et contribuer ainsi à dessiner ce que pourrait être de notre point de vue, demain, une politique plus efficace en matière de respect des droits fondamentaux et de lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains, basée sur les données les plus accessibles et fiables possibles.

François De Smet
Directeur

I. Organiser la politique de migration avec la participation de tous les acteurs

Adopter un Code de la migration qui clarifie la législation existante et renforce les droits fondamentaux, après un large débat avec tous les acteurs concernés

La loi sur les étrangers date du 15 décembre 1980 et est devenue un instrument opaque et parfois contradictoire, suite aux innombrables modifications dont elle a fait l'objet.

L'accord de gouvernement d'octobre 2014 prévoit l'adoption d'un Code de la migration. Depuis lors, le processus d'élaboration de ce Code s'effectue sans transparence et sans consultation avec l'ensemble des acteurs concernés.

Recommandations

Myria recommande d'adopter, sur base d'une proposition formulée par un comité d'experts, et après une large consultation de tous les acteurs concernés tant institutionnels que ONG, un Code de la migration, qui devrait clarifier le droit des étrangers, et prévoir notamment :

- une disposition transversale qui oblige tant l'administration que les juridictions à prendre en considération de manière primordiale l'intérêt de l'enfant dans toutes les procédures qui le concernent et à entendre le point de vue des enfants qui ont l'âge de discernement avant toute décision qui les concerne ;
- la mise en œuvre du droit au recours effectif au CCE, notamment en prévoyant un effet suspensif automatique aux recours contre des décisions d'éloignement chaque fois qu'il existe un risque de torture, de traitement inhumain ou dégradant ;
- la mise en œuvre du droit d'être entendu en garantissant à tout étranger la possibilité de fournir aux autorités les éléments pertinents sur sa situation personnelle (familiale, santé...) avant toute décision d'éloignement ou interdiction d'entrée ;
- un statut de séjour pour les apatrides reconnus.

Organiser une conférence interministérielle permanente sur la migration et l'intégration

La migration et l'intégration font depuis longtemps l'objet d'approches séparées et différenciées en Belgique. D'une part les autorités compétentes sont différentes depuis les réformes successives de l'Etat ; d'autre part, historiquement, la question de l'intégration n'a que rarement été posée en même temps que celle de la migration.

La complexité actuelle des enjeux migratoires, et leur haute sensibilité, démontre pourtant qu'une concertation efficace entre autorités politiques et administratives compétentes pourrait se réaliser au bénéfice de tous: autorités concernées comme public visé.

Certaines collaborations se sont nouées ponctuellement sous la dernière législature : on peut songer aux travaux concernant la mise en œuvre du permis unique, ou autour de la déclaration « des valeurs » pour primo-arrivants. Cette collaboration pourrait être davantage organisée et structurelle.

On peut relever au moins trois thèmes dans lesquels une concertation entre autorité fédérale et fédérées serait utile :

- L'intégration : preuves d'intégration exigées dans le cadre du renouvellement de séjour et de l'accès à la nationalité ; cohérence et harmonisation éventuelle des différents parcours d'intégration proposés par les Régions ; déclaration d'adhésion aux valeurs.
- La migration économique : comment mener une politique économique migratoire adaptée aux besoins économiques et démographiques des différentes régions ? Qui peut en prendre l'initiative ?
- Droits fondamentaux des étrangers sans autorisation de séjour : aide médicale urgente, mutuelle, enseignement ...

Il existait jadis une conférence interministérielle de la migration. Myria propose que, durant la prochaine législature, une telle conférence interministérielle permanente sur la migration et l'intégration soit mis en place, à l'initiative du ministre fédéral ayant la migration dans ses compétences, et incluant les ministres des entités fédérées comptant l'intégration dans leurs compétences, en vue de déployer une concertation sur les dossiers communs. Myria est disposé à offrir ses services de plateforme à une telle initiative si elle se mettait sur pied.

II. Faire de la traite des êtres humains une priorité sur le terrain

Selon le plan national de sécurité 2016-2019, la lutte contre la traite des êtres humains figure parmi les 10 phénomènes de sécurité prioritaires auxquels les services de police et les autres instances concernées prêtent une attention particulière. La lutte contre la traite des êtres humains constitue également une matière de prédilection pour le collège des procureurs généraux. En effet, d'une part, le procureur général de Liège est chargé spécifiquement de cette thématique et d'autre part, il existe un réseau d'expertise réunissant les magistrats de référence en cette matière.

Pourtant, sur le terrain, Myria a pu constater que les moyens humains et matériels manquent pour faire de cette lutte contre la traite des êtres humains une véritable priorité, entre autres pour faire face à l'utilisation des nouvelles technologies utilisées par les trafiquants. Par ailleurs, des lacunes existent sur le terrain dans la détection des victimes, notamment les mineurs.

Un autre sujet de préoccupation concerne la réforme de l'inspection sociale. Depuis le 1er juillet 2017, le service d'inspection de l'ONSS et l'inspection sociale du SPF Sécurité sociale ont été regroupés en un seul service d'inspection au sein de l'ONSS, dans un but de rationalisation de leur fonctionnement. Pourtant, au cours des dix dernières années, l'inspection sociale a pu démontrer toute son importance sur le plan de la détection des dossiers de traite aux fins d'exploitation économique. Le GRETA (le groupe d'expert du Conseil de l'Europe, chargé du suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains) a lui aussi salué à plusieurs reprises cette approche progressiste de la Belgique, et plus particulièrement le rôle et la spécialisation des services de l'ancienne inspection sociale.

Enfin, la lutte contre la traite des êtres humains doit également rester une priorité au niveau politique. Un plan d'action 2015-2019 existe à cet égard. Mais ce phénomène devrait également faire d'objet d'une attention continue du Parlement. Lors de précédentes législatures, un groupe de travail spécifique se consacrait à cette thématique.

Recommandations

Myria recommande :

- d'octroyer aux services de police et magistrats les moyens humains et techniques nécessaires pour garantir une lutte effective contre la traite des êtres humains (notamment pour pouvoir utiliser internet et les réseaux sociaux comme méthode d'investigation) ;
- de renforcer les formations des services de première ligne pour une meilleure détection et prise en charge des victimes de traite, surtout en ce qui concerne les mineurs (présomés) victimes ;
- d'assurer que la lutte contre la traite des êtres humains reste l'une des priorités du nouveau service d'inspection de l'ONSS, dotés des moyens nécessaires ;
- d'instaurer au sein du parlement une commission ou un groupe de travail spécifiquement chargé du suivi de cette thématique.
- d'assurer aux centres d'accueil de victimes de la traite des moyens pérennes et stables

En savoir plus?

[Rapports annuels Traite et trafic des êtres humains de Myria](#)

III. Mettre l'accent sur l'approche pénale contre les passeurs, et non sur la lutte contre les victimes du trafic d'êtres humains

Le modèle belge repose sur une approche pénale du trafic d'êtres humains, l'accent portant sur la lutte contre les passeurs et non contre les migrants transportés clandestinement. Il est essentiel d'arriver à un tarissement financier et au démantèlement du réseau de trafic d'êtres humains international. La justice et la police utilisent également les médias sociaux et Internet comme méthode d'investigation dans le cadre de leurs recherches. Une telle approche rompt le business model des trafiquants.

Il existe un moyen pour lutter efficacement contre le trafic d'êtres humains. Ce modèle ne peut être perturbé par des mauvais choix politiques visant seulement la perturbation du marché de trafic en s'engageant dans une lutte contre les clandestins dans le cadre d'une « chasse aux illégaux ». Une simple lutte contre les nuisances dans le cadre du maintien de l'ordre ne peut dès lors pas se faire au détriment de la lutte contre le trafic d'êtres humains, ce qui serait contreproductif pour l'approche pénale du trafic d'êtres humains. À cet égard, Les services de police ne doivent pas considérer les victimes de trafic d'êtres humains comme des personnes en séjour illégal qu'il faut éloigner au plus vite du territoire belge mais plutôt comme des personnes source d'informations importantes dans la lutte contre les passeurs.

Dans le cadre d'une approche pénale du trafic d'êtres humains, l'accent doit porter sur la collecte de preuves contre les passeurs. Des contrôles de police visant les lieux où les passeurs peuvent être pris en flagrant délit sont les plus adaptés à cette fin.

Recommandation

Myria recommande de se concentrer sur l'approche pénale des passeurs, et non sur la lutte contre les victimes de trafic d'êtres humains. La police a besoin d'une capacité de recherche suffisante à cette fin.

En savoir plus ?

[Rapports annuels Traite et trafic des êtres humains de Myria](#)

IV. Respecter le droit de vivre en famille

Faciliter le droit à la vie privée et familiale pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale

En permettant par exemple que le bénéficiaire d'une protection internationale puisse lui-même introduire une demande de regroupement familial en Belgique, au lieu des membres de sa famille à l'étranger.

Myria est depuis 2017 partenaire du UNHCR dans le domaine du regroupement familial des réfugiés reconnus et des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire. Il s'agit d'une thématique particulière, qui a gagné en importance au vu de la forte croissance du groupe de personnes bénéficiant d'une protection internationale. Que ce soit dans leur pays d'origine, dans un pays tiers ou en cours de route, les familles de réfugiés sont souvent séparées, contre leur volonté. Le regroupement familial induit des obstacles particuliers pour ce groupe, en dépit du consensus international à propos du fait que la situation spécifique des réfugiés nécessite une procédure de regroupement familial rapide, souple et efficace. Le manque de la famille, l'inquiétude à son sujet empêchent en outre leur intégration en Belgique.

En Belgique, la demande de regroupement familial doit être introduite auprès d'un poste diplomatique belge, mais les membres de la famille rencontrent souvent de grandes difficultés pratiques pour y parvenir. La Belgique ne possède pas un poste diplomatique dans chaque pays et une situation conflictuelle donne souvent lieu à la fermeture du poste. Les membres de la famille doivent souvent parcourir de longues distances pour rejoindre des ambassades, et souvent à plusieurs reprises en raison des différentes étapes qui composent la procédure.

La directive européenne relative au droit au regroupement familial offre aux États membres la possibilité de définir si la demande de regroupement familial doit être introduite par le regroupant dans l'État membre, ou par le membre de la famille se trouvant à l'étranger. La Commission européenne ajoute que les États membres *devraient* offrir la possibilité d'introduction de la demande par le regroupant sur le territoire de l'État membre lorsque ce dernier applique un délai maximal pendant lequel le bénéficiaire d'une protection internationale peut profiter de conditions plus favorables. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) attire également l'attention sur cette possibilité, et plusieurs pays comme les Pays-Bas appliquent cette possibilité avec fruit depuis plusieurs années.

Permettre l'introduction de la demande en Belgique signifie que :

- Les membres de la famille s'exposent moins aux risques liés aux longues distances les séparant de l'ambassade, auquel cas il est souvent délicat voire impossible de franchir certaines frontières. Ce point est particulièrement important dans les situations conflictuelles et pour les personnes vulnérables ;
- Le délai d'un an pour l'introduction de la demande pour pouvoir bénéficier de conditions plus favorables, comme l'exemption de la condition liée aux revenus, constituera de moindre mesure un obstacle ;
- Les coûts seront réduits, étant donné que plusieurs voyages impliquant des contrôles aux frontières pour rejoindre l'ambassade et un éventuel séjour sur place pendant la procédure pourront être évités ;
- La capacité des ambassades sera moins mise à l'épreuve, surtout en cas de hausse soudaine des demandes, ce qui arrive souvent en cas de situation conflictuelle induisant une hausse des procédures d'urgence ;
- La procédure complexe pourra ainsi être mieux encadrée par les organisations de support en Belgique, qui ne sont pas présentes sur le lieu d'introduction à l'ambassade belge. Cette situation évite à son tour l'apparition d'une activité informelle d'intermédiaires autour de l'ambassade.

De plus, nombreux sont les membres de la famille à ne pas entrer en ligne de compte pour un regroupement familial, pas même lorsqu'ils sont dépendants et font partie de l'unité familiale. La directive européenne relative au droit au regroupement familial prévoit cependant la possibilité pour les États membres d'étendre le droit au regroupement familial à d'autres membres de la famille à charge d'un réfugié.

Recommandations

Myria demande que la Belgique facilite le regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection internationale et a formulé à cet égard plusieurs recommandations, dont :

- étendre le regroupement familial à certains membres de la famille qui font partie de l'unité familiale et sont à charge du bénéficiaire de la protection internationale, et ;
- offrir la possibilité aux bénéficiaires de protection internationale de pouvoir introduire eux-mêmes la demande de regroupement familial pour les membres de leur famille en Belgique.

En savoir plus?

- [Note commune Myria – UNHCR](#), juin 2018

- [La migration en chiffres et en droits 2018](#), p.71-125
- [Myriadoc 4 : Visas humanitaires](#), mai 2017

Veiller au droit de vivre en famille pour les personnes handicapées

Par exemple en n'excluant pas l'allocation pour personnes handicapées dans le calcul du niveau des moyens de subsistance lors d'une demande de regroupement familial.

Myria suit depuis 2015 de très près le droit à la vie familiale des personnes souffrant d'un handicap. Depuis lors, l'Office des étrangers n'accepte plus les allocations pour personnes handicapées dans le calcul du niveau des moyens de subsistance lors d'une demande de regroupement familial.

La directive européenne relative au droit au regroupement familial prévoit que les États membres peuvent demander au regroupant de démontrer qu'il dispose de revenus stables, réguliers et suffisants pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille, sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. Mais elle prévoit également que les États membres ne peuvent pratiquer aucune discrimination fondée notamment sur handicap et leur offre la possibilité de prévoir des conditions plus favorables. Les États membres doivent également tenir compte de la nature et la solidité des liens familiaux de la personne concernée dans chaque décision (qu'elle soit positive ou négative). La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) prévoit également un tel examen, les pouvoirs publics devant réaliser un examen raisonnable et précis des intérêts en balance (un test de « fair balance »), à savoir ceux de l'individu et ceux de la société.

La Cour de Justice de l'Union européenne a rappelé dans son arrêt Chakroun que le regroupement familial était un droit : « Par ailleurs, la marge de manœuvre reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci ».

En signant la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, l'État belge s'est en effet engagé à respecter et à protéger les droits des personnes handicapées. Qui plus est, en vertu de ce traité, les personnes handicapées ont le droit de bénéficier de mesures visant à leur permettre d'atteindre et de conserver le maximum d'autonomie, de réaliser pleinement leur potentiel social et professionnel, et de parvenir à la pleine intégration et à la pleine participation à tous les aspects de la vie.

Depuis 2016, pour les membres de la famille de Belges, l'allocation pour personnes handicapées ne peut plus être prise en compte pour déterminer la présence de moyens de subsistance suffisants, en conséquence des adaptations que la loi du 4 mai 2016 apporte à la loi sur les Étrangers (CE du 15 mai 2017, n° 186.791). Ce point de vue a été confirmé en 2018 par le Conseil d'État (CE 6 février 2018, n° 12.702). L'Office des étrangers ne change cependant pas sa pratique en attendant les procédures de cassation devant le CE.

Recommandation

Myria demande que les personnes handicapées ne soient plus discriminées dans leur droit à vivre en famille, par l'acceptation des allocations pour personnes handicapées dans le calcul du niveau des moyens de subsistance lors d'une demande de regroupement familial.

En savoir plus ?

[Rapport annuel 2017 La migration en chiffres et en droits](#), pp.129-133

V. Meilleur encadrement de la détention administrative des étrangers

Développer des alternatives à la détention

Nombreuses sont les études qui soulignent les raisons pour lesquelles des alternatives à la détention doivent être envisagées : inefficacité de la politique de détention en vue de réduire les flux de migration irrégulière, coût élevé, conséquences dommageables sur la santé, impact négatif sur une intégration future en cas d'obtention d'un séjour et enfin, taux élevé d'effectivité des alternatives, en particulier si elles incluent un accompagnement individualisé et un soutien juridique.

Le cadre juridique européen encourage également la mise en place d'alternatives.

Ainsi, la directive retour mentionne que la détention doit être considérée comme une mesure de dernier ressort. Si elle n'oblige pas en tant que tel à développer des alternatives, le Manuel sur le retour, élaboré par la Commission européenne en 2015 et mis à jour en 2017, précise que cette disposition implique que chaque État membre doit prévoir des alternatives à la détention dans sa législation nationale. Ces alternatives ne peuvent évidemment être imposées à l'étranger en séjour irrégulier que lorsque le délai de départ volontaire est expiré.

De plus la directive accueil, qui a été transposée par une loi entrée en vigueur en mars 2018 mentionne explicitement que les États doivent prévoir des mesures alternatives à la détention des demandeurs d'asile, telles que « l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière ou l'obligation de demeurer dans un lieu déterminé ». L'arrêté royal qui doit mettre en place ces alternatives n'a pas encore été adopté. Pour se conformer à la directive accueil, il conviendrait que ces mesures alternatives s'appliquent également aux demandeurs d'asile à la frontière.

La Belgique ne dispose donc actuellement pas d'alternatives à la détention en centre fermé pour les adultes. Elle pourrait néanmoins s'inspirer des mesures adoptées dans la législation en tant que mesures préventives au risque de fuite (signalement régulier auprès des autorités communales, remise de copie de document d'identité, garanties financières) ; mesures qu'elle n'a par ailleurs pas encore suffisamment mises en œuvre. D'autres mesures alternatives existent à travers le monde, telles que l'élection d'un garant, l'élection d'un domicile, une résidence désignée, la vie dans une communauté ou l'assignation à résidence.

Deux types d'alternatives ont par contre été mises en place pour les familles avec enfants mineurs. Il s'agit du suivi à domicile dans le cadre d'une convention et des maisons de retour.

En ce qui concerne **le suivi à domicile** dans le cadre d'une convention, les familles en séjour irrégulier, et qui sont en mesure de subvenir à leurs besoins, peuvent résider à domicile comme alternative à leur détention en se soumettant à certaines conditions et moyennant sanctions en cas de leur non-respect.

Quant aux **maisons de retour**, depuis 2008, les familles en séjour irrégulier faisant l'objet d'une décision d'éloignement, ou celles refoulées à la frontière et à qui une décision de maintien en détention a été notifiée peuvent y être hébergées. Ceci constitue une alternative à leur détention en centre fermé.

En 2017, ce sont 171 familles, soit un total de 567 personnes (327 enfants et 240 adultes) qui y ont été maintenues. 148 familles ont quitté une maison de retour. Parmi elles, 37% ont été éloignées, 34% se sont évadées et 29% ont été libérées. Sur les 51 familles qui se sont évadées d'une maison de retour, 33 avaient été arrêtées sur le territoire, 14 à la frontière et 4 étaient des cas Dublin.

Myria a déjà souligné un certain nombre de points problématiques dans la mise en œuvre de ce projet (manque de matériel, accès limité à l'enseignement en particulier secondaire, accompagnement social limité,...). Il considère néanmoins que si ces manquements ont des effets négatifs sur la situation de mineurs, cette alternative demeure indispensable à la Belgique pour mener une politique migratoire humaine, qui respecte les obligations internationales.

Si les autorités mettent régulièrement en exergue le taux limité de renvois effectifs au départ de ces maisons de retour, il faut se garder de considérer ce résultat de manière purement arithmétique : un certain nombre de familles acceptent, via ces maisons de retour, de réaliser un « deuil migratoire » qui est par définition très difficile.

Recommandations

Myria souhaite rappeler son opposition de principe à la détention de familles avec enfants.

Myria recommande :

- de renforcer les moyens octroyés aux alternatives à la détention
- de mettre en place une évaluation régulière et transparente des alternatives existantes pour en permettre une éventuelle amélioration
- le développement d'autres alternatives, telles que de se présenter régulièrement aux autorités, la remise de document d'identité ou encore le dépôt d'une garantie financière, l'élection d'un garant, une résidence désignée, la vie dans une communauté, etc.
- que les alternatives ne soient pas réservées aux familles avec enfants mais d'également les prévoir pour des adultes sans enfants (personnes en séjour irrégulier et demandeurs de protection internationale se trouvant sur le territoire ou à la frontière)

En savoir plus ?

[Myria, La migration en chiffres et en droits](#), 2016, pp.230-232.

Mettre en place un mécanisme national et indépendant de contrôle de la détention comme le prévoit l'OPCAT, le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture

Le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2002 et est entré en vigueur en 2006. Il a pour objectif l'établissement d'un système de visites régulières sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ces visites sont effectuées par un organisme international, le sous-Comité pour la prévention de la torture, et un organisme national à établir, le mécanisme national de prévention (NPM).

Le NPM doit répondre à un certain nombre de caractéristiques :

- Accès illimité à tous les lieux de détention (art. 4 et 20 OPCAT) ;
- Indépendance dans l'exercice des fonctions et du personnel (art. 18 OPCAT) ;
- Expertise assez large (art. 18 OPCAT) ;
- Fonctions (art. 19 OPCAT) :
 - Examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté ;
 - Formuler des recommandations ;
 - Présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière.
- Accès aux informations, aux documents, possibilité d'effectuer des entretiens privés (art. 20 OPCAT).

Les Principes de Paris doivent être pris en compte et des moyens nécessaires doivent être alloués par l'État partie.

La majorité des pays européens ont ratifié l'OPCAT. La Belgique quant à elle a signé ce protocole le 24 octobre 2005 sans néanmoins y donner de suite.

La Chambre a finalement adopté le 19 juillet 2018 un projet de Loi relatif à la ratification de l'OPCAT.

L'OPCAT prévoit que le NPM doit être mis en place au plus tard un an après l'entrée en vigueur ou la ratification de l'OPCAT.

En ce qui concerne plus particulièrement la question de la détention administrative des étrangers, il faudrait donc que ce contrôle porte sur tous les lieux/moments de détention administrative à savoir centres fermés, maisons de retour, mais aussi ports, aéroports, prisons, cellules, processus de retour dans son intégralité, etc.

Problème:

L'absence d'un mécanisme indépendant de contrôle de la détention entraîne des conséquences préjudiciables pour les droits des détenus. Aucun organisme n'assure un rôle de monitoring sur leurs conditions de détention. Or, ce monitoring préventif a un effet en termes de prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants. Sur le plan international, la Belgique se démarque des autres États européens qui ont pour la plupart ratifié cette convention.

Recommandations

Myria recommande que le Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT) soit ratifié et qu'un mécanisme national de prévention, qui réponde au critère d'indépendance et de professionnalisme requis, soit mis en place. Ce mécanisme devra pouvoir contrôler tous les lieux de privation de liberté, en ce compris de détention administrative des étrangers.

En savoir plus ?

[Myria, La migration en chiffres et en droits, 2016, p.237](#)

VI. Permettre une meilleure analyse des flux migratoires et population des étrangers en Belgique

Dynamiser la recherche en améliorant la qualité et l'accessibilité des données du Registre national

La Belgique bénéficie actuellement de bases de données administratives contenant des informations très riches sur sa population. Une fois l'anonymat des données garanti et après accord de la Commission vie privée, il est par exemple possible de mener des études détaillées sur les questions d'insertion sur le marché du travail grâce à la Datawarehouse de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. Les données du Registre national (RN) contiennent également une mine d'informations sur divers sujets, comme le parcours administratif et familial des migrants, qu'il s'agisse de demandeurs d'asile ou non. Ces données sont encore trop peu utilisées par les chercheurs, qu'ils soient issus d'organismes publics ou académiques, en raison de leur manque d'accessibilité, des délais d'obtention très longs ainsi que du coût très élevé de celles-ci. La qualité de ces données, et notamment les informations manquantes sur certaines variables-clés, constitue également un frein important.

Recommandations

Afin de dynamiser la recherche et de développer les connaissances sur les données du RN, Myria propose qu'un projet soit mis en place pour :

- améliorer la qualité des données du RN,
- mettre en place des personnes relais entre les chercheurs et les spécialistes techniques du RN qui puissent faire le lien entre les objectifs des chercheurs et les compétences techniques du RN,
- diminuer le coût des données pour les organismes de recherche publics et les universités et
- offrir un accès gratuit à ces données pour les organismes publics qui les utilisent dans le cadre de leurs missions légales, tel que Myria.

Initier et financer une grande enquête à l'échelle nationale pour améliorer les connaissances en matière de flux migratoires et de présence étrangère sur le territoire belge

Les bases de données administratives constituent une source d'information riche pour étudier les flux migratoires et les caractéristiques démographiques des personnes immigrées, étrangères ou d'origine étrangère (cf. VI, a)). Cependant, ces données de nature administrative comportent des limites, notamment lorsqu'il s'agit d'étudier des thématiques de nature plus subjective. Les deux types de données sont des sources complémentaires.

Pour étudier, quantifier et analyser les flux migratoires en profondeur, il est également nécessaire de recourir à des enquêtes, qui constituent un outil plus détaillé pour obtenir des informations diversifiées auprès des personnes concernées elles-mêmes. Elles permettent de s'intéresser à des éléments tant objectifs du parcours des individus (statut administratif, conditions de vie, intégration sur le marché du travail, etc.) que subjectifs (aspirations, projets de vie, identité, etc.).

De nombreux pays européens se sont dotés ces dernières années d'enquêtes sur le sujet, et l'exploitation des données qui en est faite permet aux différents acteurs de travailler sur le thème des migrations à la fois de façon plus précise et rigoureuse mais aussi plus nuancée.

Recommandations

Myria :

- recommande que les instances publiques devraient initier et financer une grande enquête à l'échelle nationale du pays, portant sur la population immigrée, étrangère et d'origine étrangère. Celle-ci devrait reposer sur un large échantillon, représentatif des sous-populations étudiées.
- recommande que ce projet d'enquête soit réfléchi et mené en collaboration entre des acteurs universitaires, des instances publiques et des acteurs de terrain.

VII. Créer une Institution nationale des droits humains conforme aux Principes de Paris

La Belgique dispose déjà de toute une série d'organes, fédéraux, communautaires, régionaux ou interfédéraux dont le statut, le mandat et les compétences relèvent traditionnellement d'une *Institution nationale des droits humains* (INDH), mais elle ne dispose pas d'une telle institution en tant que telle. Or, une recommandation dans ce sens est adressée par les organes des Nations unies à la Belgique de manière constante et répétée depuis plusieurs années.

Depuis 1999, plusieurs gouvernements successifs ont mis la création d'une institution de ce type à leur programme de travail¹⁰. Cet engagement a été réitéré formellement par la Belgique en 2011 et en 2016 devant le *Conseil des droits de l'Homme des Nations unies* ; mais aussi à l'occasion de la [Déclaration de Bruxelles, le 27 mars 2015](#), par le ministre fédéral de la Justice¹¹ – qui élabore aujourd'hui, avec la secrétaire d'Etat en charge de l'Egalité des chances, un projet de mécanisme national des droits humains indépendant. La création en est annoncée avant la fin de cette législature, à savoir en 2019¹².

Enfin, Unia a été reconnu récemment comme [INDH de statut B](#) par l'*Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'Homme* (GANHRI). Pour rappel, jusqu'en 2014, année de la scission entre Unia et Myria, l'ancien Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme était reconnu Institution des droits de l'Homme de statut B.

Dans l'éventualité où le projet de création d'une INDH ne devait pas aboutir avant la fin de la législature, il reviendrait aux prochains gouvernements et parlements de concrétiser cet engagement déjà ancien.

Pour Unia et Myria, une institution nationale de droits humains devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- personnalité juridique ;
- budget et personnel propre ;
- interfédéral par le biais de la conclusion d'un accord de coopération entre toutes les entités ;
- conforme aux principes de Paris (mandat, structure...) de manière à être reconnue avec un statut A ;
- Prenant en compte les institutions existantes ayant un statut et un mandat couvrant partiellement les droits humains¹³ et qu'elles soient d'une manière ou d'une autre partie prenante de cette institution/mécanisme ;
- La création d'une INDH doit faire l'objet d'une consultation et d'une concertation avec la société civile.

Quant à la structure de cette future INDH, Unia et Myria estiment que le *maintien et la consolidation des institutions existantes* aurait l'avantage de garantir une visibilité et une présence vis-à-vis des citoyens et des publics-cibles spécifiques, ainsi que de préserver les expertises et les méthodologies spécialisées. Un tel mécanisme permettrait également de répondre au défi de la participation d'organes relevant de niveaux de pouvoirs différents mais égaux.

Il paraît donc indiqué de reconnaître pleinement le mandat, le statut et les compétences de chacune de ces institutions dans le domaine des droits de l'Homme, tout en créant un mécanisme permettant de coordonner les actions de ces institutions dans ce qui relève des missions d'une INDH. Un tel mécanisme serait l'interlocuteur des différentes instances sur le plan international (comités onusiens, Conseil des droits de l'Homme).

VIII. Stabiliser et pérenniser Myria

en ce compris les missions relatives à la transposition de la directive 2014/54 relative à la liberté de circulation des citoyens européens

Depuis décembre 2014, Myria doit faire face à des coupes budgétaires décidées par le gouvernement fédéral dans le cadre de ses économies linéaires 2015-2019. Il y a été décidé, alors que Myria venait à peine d'être institué, d'une coupe de 20% de ses moyens à charge directe de l'Etat fédéral (soit environ 10% de ses ressources totales), aggravée chaque année jusqu'en 2019. A notre connaissance, aucun autre organisme aux compétences similaires n'a dû faire face à une diminution budgétaire de cette ampleur.

Il est frappant de constater pourtant que, durant le même laps de temps, les questions relatives à la migration, à la traite et au trafic d'êtres humains ont pris une importance considérable.

Non seulement nous estimons que la base légale et réglementaire de cette économie est insuffisante au regard du caractère légal de notre dotation, mais nous interrogeons directement la compatibilité de cette restriction, non concertée, avec l'indépendance que le Législateur a décidé de d'octroyer au Centre fédéral Migration (Myria) lors de sa création, le 15 mars 2014. En effet :

- Il existe un lien intrinsèque et nécessaire entre l'indépendance de Myria et sa dotation légale inscrite dans notre arrêté royal. Plusieurs dispositions légales et réglementaires indiquent que cette institution a été conçue comme indépendante et est dotée de missions qui, par nature, exigent sa protection vis-à-vis de mesures budgétaires prises par le gouvernement fédéral. En attestent par exemple notre loi organique, l'attribution de compétences de Rapporteur national en matière de lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains, ainsi que les dispositions nous octroyant un pouvoir de surveillance des politiques d'éloignement.
- Les économies décidées par le gouvernement fédéral en décembre 2014 ne sont pas réglementaires. Elles sont, en toute hypothèse, contraires à l'arrêté royal du 29 juillet 2013 garantissant l'octroi d'un million d'euros indexés au 1er janvier.
- Ces économies ont des conséquences directes sur l'action de Myria, dans un contexte pourtant fortement marqué par les questions de droits fondamentaux des étrangers et de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains.

Même si quelques efforts de compensation ont été fournis par le gouvernement fédéral, jamais le principe de cette économie en tant que telle n'a été remis en cause, ce qui est dommageable pour nos missions.

Nous relevons également que le gouvernement attribue à Myria des missions nouvelles liées à la directive 2014/54 relative à la liberté de circulation sans nous octroyer les moyens de les assumer, en contradiction manifeste avec ladite directive.

La Belgique devait transposer la directive 2014/54 pour le 21 mai 2016. Cette directive vise à faire disparaître les obstacles à la libre circulation et les discriminations fondées sur la nationalité pour les travailleurs de l'UE et les membres de leur famille, dans divers domaines, tels l'accès à l'emploi, l'enseignement, le logement, la fiscalité et les avantages sociaux.

A cette fin, la directive prévoit la mise sur pied ou la désignation d'un ou plusieurs organismes indépendants chargés de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir les travailleurs de l'UE. Unia (pour les matières relevant des entités fédérées) et Myria (pour les matières fédérales) ont été désignés comme organismes de référence.

Recommandations

- Myria demande qu'il soit mis fin à l'économie linéaire dès l'année 2020, et que l'arrêté royal du 29 juillet 2013 soit pleinement respecté.
- Unia et Myria demandent aux autorités belges de transposer fidèlement la directive 2014/54 et de doter de ressources financières suffisantes et pérennes les deux organismes consultatifs désignés afin que ceux-ci soient en mesure de remplir leurs nouvelles missions.
- Myria estime que cette mission demande l'octroi d'un financement supplémentaire de 200.000 €/an.

En savoir plus ?

[La migration en chiffres et en droits 2017](#), pp 10-12

Colophon

La rédaction de ce mémorandum a été clôturée en novembre 2018.

Éditeur et auteur

Myria

Rue Royale 138

1000 Bruxelles

T : 02 212 30 00

F : 02 212 30 30

myria@myria.be

www.myria.be

Rédaction : toute l'équipe de Myria.

Mise en page de la couverture : Myria

Éditeur responsable : François De Smet

Cette publication est disponible en français et en néerlandais sur : www.myria.be.

Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ces textes ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec Myria.