

# INTRODUCTION : FRONTIÈRES CONTRE DROITS FONDAMENTAUX

## *Deux grandes inventions modernes en tension perpétuelle*

Depuis le 19<sup>ème</sup> siècle, deux grandes inventions modernes s'affrontent. La première, ce sont les États-nations émergés et consolidés peu à peu depuis 200 ans, et qui se définissent par l'adjonction d'un territoire, d'un gouvernement et d'une population. L'existence de frontières est la conséquence inévitable de ces États se définissant comme souverains : la première prérogative d'un État-nation est de décider qui entre et qui n'entre pas sur son territoire.

La deuxième invention moderne, ce sont les droits humains. Apparus au siècle des Lumières, affirmés dans une importante série de déclarations et de constitutions libérales, ils ont toujours fait l'objet de combats politiques et sociaux. Il est important de le rappeler aujourd'hui : jamais les autorités ne les ont reconnus et protégés spontanément. Toujours, ces droits furent le fruit d'une âpre lutte. Toujours, ils furent arrachés à un contexte qui leur préférait d'autres priorités : la sécurité, la nation, la frontière et les privilèges d'antan s'agissant des droits politiques, ou la rentabilité s'agissant des conditions de travail et des droits sociaux.

Cette lutte entre ces deux inventions modernes perdure jusqu'à aujourd'hui. La migration en est devenue la ligne de front majeure, grâce à la mondialisation, la démocratisation des moyens de transport, l'explosion démographique, la multiplication des foyers de tensions internationales et la persistance des inégalités entre Nord et Sud. Depuis des années, le droit des étrangers se construit laborieusement dans une tension entre défense des prérogatives de l'État souverain et défense des droits fondamentaux.

L'affaire dite des visas humanitaires, sur laquelle Myria revient dans son focus cette année, n'est ni le premier ni le dernier avatar de cette bataille, mais elle en constitue sans nul doute un épisode emblématique. Car la question centrale de ce dossier est celle-ci : un État membre de l'Union européenne, statut qui contraint à protéger toute personne contre la torture et les traitements inhumains et dégradants en vertu de la Charte des droits fondamentaux,

peut-il se voir contraindre de délivrer un visa humanitaire à une famille invoquant avec raisons crédibles le risque d'être exposée à un danger grave et immédiat ? Ou cela relève-t-il de sa seule appréciation d'État souverain ? En d'autres termes, les droits humains peuvent-ils, dans cette situation, prévaloir sur la souveraineté des États ?

Dans ses courageuses conclusions, l'avocat général Paolo Mengozzi demandait à la Cour européenne de Justice, saisie d'une question préjudicielle du Conseil du Contentieux belge, de conclure à l'obligation pour un État de délivrer un tel visa « s'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que le refus de procéder à la délivrance de ce document conduira à la conséquence directe d'exposer ce ressortissant à subir des traitements prohibés par l'article 4 de la Charte, en le privant d'une voie légale pour exercer son droit de solliciter une protection internationale dans cet État membre ».

La Cour, comme on le sait, n'a pas suivi son avocat général, considérant que l'affaire ne relevait finalement pas du Code communautaire des visas. Une occasion manquée, peut-être, pour ce qui aurait pu constituer une avancée majeure de limitation des prérogatives de l'État vis-à-vis d'une catégorie de droits humains ne pouvant pourtant en principe souffrir d'aucune exception : le droit d'être préservé du traitement inhumain et dégradant auquel expose, à l'évidence, le fait pour une famille de rester aujourd'hui à Alep.

Bien entendu, les droits fondamentaux ne peuvent échapper à toute matérialité des faits et aux conséquences des politiques pouvant être menées en leur nom. Même le droit à la délivrance d'un visa humanitaire aurait pu – et pourrait encore – être encadré par une série de critères qui protègent les États européens d'un afflux ingérable de demandes.

Bien entendu également, et il faut l'en féliciter, le gouvernement belge délivre depuis deux ans, en dehors de cette affaire, un nombre très important de visas humanitaires (1.182 en 2016), essentiellement à des Syriens souhaitant échapper à l'enfer qu'est devenu ce pays. Mais il le fait selon ses priorités et ses choix, décidant seule des critères prépondérants. Si protéger une minorité chrétienne en danger et pouvant être accueillie dans une congrégation religieuse en Belgique est très louable, cela n'empêche pas d'aider aussi d'autres familles de minorités religieuses, politiques ou philosophiques prisonnières de ce bourbier qu'est devenue la Syrie. Des choix aussi lourds, qui conduisent à devoir faire prévaloir certaines catégories d'êtres humains sur d'autres, sont malheureusement peut-être inévitables ; mais ne devraient-ils pas, à tout le moins, être le fruit d'une politique concertée avec le parlement ?

Car tel est bien tout l'enjeu. Comment justifier que des centaines de Syriens chrétiens d'Alep se soient vus délivrer des visas contrairement à leurs compatriotes se trouvant dans des conditions sensiblement comparables ? Le point névralgique du dossier ne réside pas dans le nombre de visas humanitaires délivrés, mais dans le fait que le gouvernement, par la voix de son Secrétaire d'État à l'asile et à la migration, fasse une question de principe du fait que, quelles que soient les circonstances, c'est à lui et à lui seul de décider qui entre et qui n'entre pas sur le territoire. Or il est parfaitement concevable de conserver ce pouvoir discrétionnaire tout en assurant davantage de transparence et de justice sur les critères utilisés. Dans notre focus, nous faisons le point sur l'ensemble de la questions des visas humanitaires et formulons une série de recommandations, essentiellement en matière de facilitation de l'accès à ces visas, d'objectivation des critères de délivrance, de motivation des décisions et de transparence sur les chiffres.

On le voit, il ne s'agit pas simplement d'un problème juridique. Il est aussi de nature philosophique et concerne les valeurs que nous choisissons de défendre. La nature même des droits fondamentaux devrait être de ne pas connaître de limite territoriale, en particulier dans un contexte de politique européenne d'asile et de migration qui ont des effets de plus en plus extraterritoriaux. La nature même des droits fondamentaux est de ne pouvoir être limités que par d'autres droits. Leur opposer la souveraineté des États et le droit de dire simplement « non » sans devoir se justifier en face d'impératifs de vie ou de mort met les droits fondamentaux sous pression.

### *Une année de stabilisation des flux et de précarisation des droits*

Les demandes d'asile ont marqué une chute brutale, revenant au niveau de 2014, sous l'effet conjugué de la fermeture effective des frontières dans les Balkans et du « deal » entre Union européenne et Turquie en mars 2016. Ainsi, en Belgique, le nombre de demandeurs d'asile est passé d'environ 39.000 personnes en 2015 à un peu plus de 14.000 personnes en 2016. Il paraît que c'est une bonne nouvelle et qu'il faut s'en réjouir. En réalité cela dépend d'où on se place : le nombre de personnes déplacées de force dans le monde ne s'est pas réduit. En Syrie, la barre des 5 millions de réfugiés ayant fui le pays a été franchie depuis 2017.

Peut-on vraiment se réjouir que les candidats réfugiés n'aient jamais été aussi nombreux dans le monde sous prétexte qu'ils sont moins nombreux ici ? Et ce

d'autant que la procédure d'asile en Belgique est fiable et indépendante, avec un taux de reconnaissance jamais atteint en 2015-2016. Pour le reste, les chiffres développés dans ce rapport se penchent, comme chaque année, sur les principales tendances migratoires (population et mouvement, protection internationale, droit de vivre en famille, migration économique, étudiante et diplomatique, régularisation et nationalité). Nous y avons inclus cette année une perspective de genre, en incluant dans quelques chapitres des encadrés « la migration a-t-elle un genre ? » pour mieux appréhender ces phénomènes sous l'angle de la répartition entre hommes et femmes. Par exemple, cela permet d'observer que la proportion de femmes diminue au sein des octrois de nationalité, ce qui suggère que la réforme de 2012 les affecte davantage que les hommes.

Myria observe aussi un indéniable durcissement des politiques concernant les migrants et les étrangers de manière générale. Pendant que les accès au territoire se durcissent, la situation des étrangers – en séjour régulier ou non – se précarise. Déclaration pour primo-arrivants, redevances pour étrangers, diminution drastique des régularisations humanitaires, manque de garanties en matière de régularisations médicales... Le climat n'est guère à l'ouverture, mais à la peur et au repli sur soi. Nous avons consacré nos analyses à un état des lieux du traitement de la crise de l'asile par l'Europe et la Belgique, un an plus tard ; au droit de vivre en famille des personnes souffrant d'un handicap ; à l'évolution du droit belge en matière de libre circulation des travailleurs de l'UE ; à la régularisation médicale ; et aux évolutions de l'octroi de la nationalité. Dans chacun de ces sujets, nous formulons les recommandations qui nous paraissent permettre de respecter les droits fondamentaux de manière meilleure qu'aujourd'hui.

### *L'indépendance la corde au cou*

Vous l'observerez : ce rapport Migration 2017 est plus léger et plus court. Myria a en effet fait le choix de diversifier ses publications : les chiffres, analyses et recommandations concernant les thèmes du retour, de la détention et de l'éloignement feront désormais l'objet d'une publication à part. Ce Myriadoc, à paraître à chaque automne, complètera avec le Myriadoc « Être étranger en Belgique » qui sortira chaque fin d'année, le rythme de nos publications en droits fondamentaux.

L'indépendance de Myria est le cœur de notre action. Par définition, nos missions nous mettent régulièrement en position de formuler au gouvernement des

recommandations qui peuvent lui déplaire, voire de formuler des prises de positions ou des actions qui, au nom des droits fondamentaux, peuvent apparaître en contradiction avec ces choix politiques. Cela implique une nécessaire liberté de parole et d'action. Chacun peut comprendre que ce rôle ne peut être rempli de manière satisfaisante que si notre indépendance financière est pleinement respectée. Or les économies décidées par le gouvernement fédéral depuis 2014, nous imposent linéairement, sans consultation et en infraction manifeste avec notre arrêté royal, une économie de plus de 10% de nos ressources. Après plus de deux années de réclamations et d'interpellations auprès du gouvernement, nous ne constatons pas d'avancée sur cette question. Combiné au climat général de remise en cause de l'indépendance des organismes chargés de veiller aux droits fondamentaux, cet état de fait nous inquiète.

Comment, en effet, estimer sain que nous devions pouvoir critiquer le gouvernement sur sa politique vis-à-vis des étrangers un jour, et tendre la sèbile pour lui demander de bien vouloir respecter notre dotation le lendemain ? Cette situation n'est pas normale, et elle n'était certainement pas prévue par le Législateur lors des travaux de création du Centre fédéral Migration. Surtout, elle n'est pas saine dans une démocratie mature dont la force tient, entre autres, à la solidité de ses contre-pouvoirs institutionnels. Le gouvernement lui-même gagnerait à ce qu'une cloison étanche existe entre notre financement et lui, afin d'éviter tout procès d'intention.

Car l'existence d'organismes tels que Myria fait partie des avancées en terme de droits de l'homme dont la Belgique peut être fière, et qui crédibilise son image internationale, et ce d'autant plus lorsqu'elle décide de mener une politique plus restrictive en termes d'accès au territoire et de droits fondamentaux des étrangers. Le récent partenariat que Myria a noué, début 2017, avec l'UNHCR atteste que nous sommes crédibles parce que nous sommes indépendants. Cela est aussi la conséquence de la fin des activités du Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR), dont le travail était pourtant unanimement reconnu. La fragilisation grandissante du secteur du droit des étrangers en général place Myria en première ligne, et rend son indépendance plus nécessaire que jamais.

*François De Smet,*

Directeur