

Introduction : Les droits fondamentaux ne sont pas une variable d'ajustement

L'article 3 est un droit indérogeable, et il l'était déjà avant l'affaire des Soudanais

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. » Depuis cette année 2017, la notoriété de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) a franchi les frontières des cénacles habituels des spécialistes en droits fondamentaux. L'affaire des Soudanais a mis plus que jamais en exergue ce qu'on appelle le principe de non-refoulement : non, un État signataire de la Convention ne peut renvoyer qui que ce soit dans un pays où il risque des mauvais traitements. Oui, cela demande de se donner les moyens de la vérification d'un risque qui va bien au-delà de proposer aux intéressés d'introduire une demande d'asile. Non, le constat que l'intéressé ne demande pas l'asile ne suffit pas à déduire qu'il ne risque rien en cas de rapatriement.

Ces éléments sont nouveaux pour le grand public, mais ils étaient bien connus des experts, des autorités et du gouvernement lorsque, à l'automne, il est pourtant sciemment décidé d'arrêter et d'éloigner des migrants de transit errant autour du parc Maximilien, alors que régnait jusqu'alors une tolérance relative, pour le motif justement, comme l'indiquait le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration lui-même en avril 2017, qu'on ne pouvait tout de même pas négocier avec le régime dictatorial soudanais¹. Des ONG et une série d'acteurs ont alerté sur le risque couru de mauvais traitement en cas d'expulsion, mais rien n'y a fait. Seul le rapportage en décembre de témoignages révélés par l'Institut Tahir, selon lequel plusieurs Soudanais expulsés de Belgique auraient subi des mauvais traitements à leur retour, finit par émouvoir, au point que la polémique s'enflamme et qu'il est décidé de demander en urgence une enquête au Commissariat aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA).

Lorsque le rapport d'enquête du CGRA est publié début 2018, le gouvernement axe sa présentation sur le caractère

douteux des témoignages des Soudanais. Or l'information la plus pertinente n'est pas là. Elle réside dans le fait que, dans le cas des 10 personnes éloignées, les autorités n'ont pas mis en place les garanties suffisantes pour respecter l'article 3. Faisons le bilan : 1) aucun des ordres de quitter le territoire (OQT) délivrés ne contient d'évaluation du risque de mauvais traitements éventuels au regard de l'article 3 de la CEDH ; 2) aucun dossier ne montre qu'on a demandé à la personne si elle estimait courir un risque en cas de retour avant la notification de l'OQT (selon l'OE, la police a posé la question) ; 3) certains n'ont pas eu d'avocat sans qu'on puisse savoir si elles en avaient demandé ou non ; 4) lors de l'entretien avec l'assistant social du centre fermé dans le cadre du « droit d'être entendu », tous les Soudanais (sauf un ayant décidé de retourner volontairement) ont invoqué un risque de mauvais traitements en cas de retour au Soudan, certains ayant été entendu plus d'une fois à ce sujet ; 5) « pour la plupart des personnes », l'audition dans le cadre du droit d'être entendu a eu lieu « après qu'il ait été demandé à l'ambassade de venir identifier les intéressés » ; 6) L'OE a considéré que les éléments invoqués n'étaient pas « pertinents pour l'examen au regard de l'article 3 CEDH » parce que « l'intéressé refusait d'introduire une demande d'asile, même après qu'on lui ait rappelé (à plusieurs reprises) la possibilité de le faire ; 7) l'évaluation des éléments invoqués par la personne était reprise sous forme d'une « note » dans le dossier administratif de la personne, sans qu'elle ne soit « reprise sous la forme d'une décision notifiée à l'intéressé, et donc sans possibilité de recours ».

Ainsi dressé, le tableau nous dépeint une réalité inacceptable quant au respect des droits fondamentaux qu'un État aux si hauts standings démocratiques que la Belgique se doit d'assurer. Peu importe, comme on l'a pourtant entendu, que d'autres pays européens puissent être encore moins sourcilieux, comme s'il s'agissait du concours du moins mauvais élève de la classe. Car le point le plus important de l'affaire, quitte à choquer, n'est même pas de savoir si les Soudanais ont réellement été torturés ou non. L'enjeu véritable est de savoir si la Belgique s'est suffisamment assurée que l'article 3 était respecté, et si la Belgique a bien vérifié qu'il n'y avait pas de risque sérieux de mauvais traitements pour chacun des Soudanais avant leur expulsion. À la lecture complète du rapport du CGRA, la réponse nous paraît claire : c'est doublement non. Ceci est d'autant plus inacceptable que la Belgique a déjà été condamnée plusieurs fois depuis une quinzaine d'années par la Cour européenne des droits de l'homme pour des procédures qui ne respectent pas l'article 3. Et cela doit changer.

Dans le présent rapport, Myria revient longuement sur cet épisode, et avance des pistes pour aider à faire en sorte que, demain, l'article 3 soit mieux respecté. Notamment, nous demandons l'inscription dans la loi belge sur les étrangers d'une disposition transversale interdisant le refoulement

1 « Q : Quel sort réservez-vous alors aux Soudanais en séjour illégal sur le territoire ?

Theo Francken : On a mené une action à la gare du Nord, à Bruxelles, il y a quelques semaines. Vingt-six Soudanais ont été interceptés. Qu'est-ce que je dois faire avec eux ? Les enfermer dans des centres fermés et les expulser ? Je ne peux pas, car alors je dois négocier avec un dictateur... » (*La Libre Belgique*, 8 avril 2017).

ou l'éloignement d'un étranger en cas de risque sérieux de traitements contraires à la CEDH. Nous demandons, comme nous le faisons depuis longtemps, que chaque étranger bénéficie du droit d'être entendu avant toute délivrance d'une décision d'éloignement ou de retrait de séjour et puisse faire valoir, par une information transmise dans une langue compréhensible, les éléments de nature à démontrer un risque sérieux de mauvais traitements et/ou une violation de l'intérêt supérieur des enfants. Nous demandons que lorsque l'étranger allègue un risque sérieux

Nous demandons, comme nous le faisons depuis longtemps, que chaque étranger bénéficie du droit d'être entendu avant toute délivrance d'une décision d'éloignement ou de retrait de séjour et puisse faire valoir, par une information transmise dans une langue compréhensible, les éléments de nature à démontrer un risque sérieux de mauvais traitements et/ou une violation de l'intérêt supérieur des enfants.

de mauvais traitement ou que ce risque découle manifestement de la situation dans le pays de renvoi ou de la situation propre à la personne, la loi impose un examen minutieux de ce risque par une autorité disposant de la compétence et des ressources nécessaires, portant tant sur la situation générale du pays de renvoi que sur les caractéristiques de la personne en cause. Enfin, nous demandons que la loi impose une motivation spécifique de la décision d'éloignement sur le risque de mauvais traitements, ainsi que l'examen de l'intérêt supérieur de l'enfant chaque fois qu'une décision d'éloignement concerne directement ou indirectement un enfant.

Le droit de vivre en famille sous pression

Au-delà de cette actualité, nous avons choisi de dédier cette année notre focus à un thème important et récurrent des enjeux migratoires : le droit de vivre en famille. Ce droit est sous pression depuis plusieurs années, en particulier depuis les réformes de 2011. Il s'agit pourtant, depuis longtemps, de la première route de migration légale, ce qui s'atteste tant dans le nombre de visas délivrés que dans le nombre de premiers titres de séjour. En outre, depuis 2015, l'augmentation des demandes d'asile et du taux de reconnaissance en Europe entraîne logiquement une augmentation des demandes de regroupement familial des membres de la famille de bénéficiaire d'une protection internationale.

Nous proposons notamment une comparaison sur la période 2010-2016. C'est une période intéressante à creuser, tant pour les événements extérieurs ayant influencé les chiffres, que pour analyser l'impact des grandes réformes intervenues en 2011. Ainsi, on constate logiquement une très forte augmentation (x10) des premiers titres délivrés pour des raisons liées à la famille à des Syriens. Les Syriens sont aussi la première nationalité à qui des visas long séjour pour regroupement familial ont été délivrés en 2017 (1.777). Du

point de vue des conséquences des réformes, on constatera que c'est principalement les regroupements familiaux avec des Belges qui ont diminué. Certaines nationalités de bénéficiaires du regroupement familial ont été plus impactées que d'autres : on constate ainsi une diminution de moitié des premiers titres pour raisons liées à la famille délivrés à des Marocains (ils sont passés entre 2010 et 2016 de 7.816 à 3.727). Il y a donc là un fort impact de la réforme de 2011 pour cette nationalité, ainsi que pour la nationalité turque qui est sortie du top 10.

Dans notre focus, nous nous penchons sur quatre sujets en particulier : 1) le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale, domaine dans lequel Myria est depuis 2017 partenaire de l'UNHCR ; 2) le droit de vivre en famille dans le cadre du règlement de Dublin, en ce compris ses conséquences sur les séparations familiales au sein de l'Europe ; 3) l'importance de la vie de famille entre parents et enfants ; et 4) l'évolution des unions maritales au sein des communautés marocaines et turques. Nous espérons avoir ainsi dressé un panorama utile des évolutions du droit de vivre en famille des étrangers en Belgique. Celui-ci, globalement, se révèle plus précaire qu'il y a quelques années. Comme l'ensemble des voies d'accès migratoires, ce droit est mis sous pression et conditionné. Et comme pour l'ensemble des motifs de migration, le juste équilibre entre une politique déterminée de migration et de séjour et le respect des droits fondamentaux se pose.

Avec une acuité supplémentaire, sans doute, s'agissant de choix aussi intimes que ceux liés à la famille, et de valeurs aussi importantes que l'intérêt supérieur d'un enfant. Parmi nos recommandations, nous proposons de faciliter le regroupement familial de personnes bénéficiaires d'une protection internationale, notamment en permettant que la demande soit introduite en Belgique dans certains cas, tant par le réfugié ou bénéficiaire d'une protection subsidiaire lui-même, que par le membre de la famille déjà présent sur le territoire. Myria demande aussi qu'une procédure standard obligatoire soit ancrée dans la loi afin que les éléments humanitaires de toute situation soient systématiquement pris en compte dans la procédure de regroupement familial. Myria recommande également que des mesures transitoires soient prises de manière urgente suite à l'arrêt de la Cour de justice de l'UE selon lequel un MENA qui devient adulte au cours de la procédure d'asile conservera son droit au regroupement familial après l'obtention d'un statut de protection. Myria demande aussi des garanties pour que les familles en exil ne soient pas confrontées à des exigences concernant les documents demandés dans le cadre de regroupement familial qui soient incompatibles avec leur situation spécifique. Il faudrait également que des garanties soient mises en place pour que les doutes sur l'âge ne conduisent pas à un refus systématique du regroupement familial. En outre, Myria demande à la

Dans chaque situation impliquant une famille, un examen obligatoire et donc systématique individuel de la situation tenant compte de tous les facteurs pertinents doit être réalisé, incluant obligatoirement l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'un test de proportionnalité.

Belgique d'adopter une attitude proactive pour réunir des familles séparées en Europe sur base du règlement Dublin, notamment en appliquant largement la notion de dépendance et les dispositions discrétionnaires. De manière générale, dans chaque situation impliquant une famille, un examen obligatoire et donc systématique individuel de la situation tenant compte de tous les facteurs pertinents doit être réalisé, incluant obligatoirement l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'un test de proportionnalité.

Vers 2019

Du point de vue des autres données chiffrées, quelques nouveautés ou particularités sont à relever. Les arrivées de migrants par la voie maritime ont spectaculairement chuté entre 2016 et 2017 (-52%). Le nombre de décès et de disparus reste néanmoins, proportionnellement, dramatiquement importants. On compte aussi un grand nombre de visas humanitaires délivrés : 2.631 visas accordés en 2017, soit deux fois plus qu'en 2016 et 3 fois plus qu'en 2015, en majorité à des Syriens. Sans surprise, du point de vue global des migrations en Belgique, on compte un grand nombre de Syriens, arrivant en 4^{ème} position, derrière le trio désormais classique (Roumains, Français, Néerlandais). Syriens et Irakiens ont également intégré le top 5 des premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers.

Le *Monitoring socio-économique* publié par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Unia en décembre 2017, et auquel Myria a contribué, nous enseigne quelques éléments intéressants :

- 31% des personnes en âge de travailler inscrites pour la première fois au Registre national en 2010 (donc, avant la réforme du regroupement familial) et auxquelles un titre de séjour pour raisons familiales a été délivré travaillent l'année qui suit (en 2011), ce chiffre montant à 42% en 2014 ; 6% bénéficient du revenu d'intégration et cela reste stable (toujours 6% en 2014)
- pour la première fois, on connaît la proportion de personnes en situation d'emploi (salariés et indépendants) selon le motif de séjour. Il en ressort qu'il y a une proportion non négligeable de personnes bénéficiant d'un emploi dans toutes les catégories et surtout que le temps favorise l'insertion socio-économique. Ainsi, par exemple, 11% des bénéficiaires

d'une protection internationale inscrits pour la première fois au Registre national en 2010 étaient en situation d'emploi en 2011, pour 33% en 2014.

Sur le plan des droits, relevons encore que Myria a souhaité inclure dans ce rapport un focus transversal concernant les pratiques communales. Myria, dans sa mission de suivi des droits, reçoit de nombreux signalements chaque année (1.236 premières sollicitations en 2017), qui l'aident, autant que son expertise propre et ses contacts institutionnels, à construire son analyse du terrain. Nous constatons donc une série de pratiques communales qui posent question. La commune, cela est peu souvent mis en exergue, est un acteur de premier plan dans le séjour des étrangers, et constitue souvent le principal guichet d'accès aux autorités. Il nous semblait précieux, à quelques encablures des élections communales d'octobre 2018, de mettre ceci à l'avant-plan.

De manière générale, en 2017 et 2018, la question migratoire n'a cessé de polariser l'opinion. Entre les nombreux citoyens hébergeant spontanément des migrants de transit et une opinion silencieuse soutenant, dans les sondages, l'attitude ferme du gouvernement, l'actualité est régulièrement prise par les soubresauts de dossiers polémiques, qui ont jalonné 2017 et feront encore parler d'eux en 2018. On pense aux visites domiciliaires, au sujet desquelles Myria a remis un avis au Parlement ; à la lutte contre la reconnaissance frauduleuse d'enfants, qui nous apparaît mettre en danger l'intérêt supérieur de l'enfant, comme nous l'analysions dans notre dernier Myriadoc *Être étranger en Belgique en 2017* ; ou encore à l'ouverture prochaine d'installations fermées pour familles avec enfants. À chaque fois, c'est le même débat entre une certaine vision de l'efficacité et des valeurs fondamentales qui se pose. Il ne fait guère de doute que les questions liées à la migration, à la place de l'étranger et à l'identité prendront une part importante dans les échéances électorales de 2019.

Myria continuera à articuler ses analyses, propositions et recommandations pour que les droits fondamentaux constituent la pierre d'achoppement du débat migratoire, et non pas, comme on peut hélas le constater de manière de plus en plus nette, sa variable d'ajustement.

François De Smet,

Directeur