MYRIA EST NÉ : QUE LE DÉBAT MIGRATOIRE COMMENCE !

En octobre 2014, le photographe José Palazón a pris un cliché qui fera le tour du monde. Pris au sein de l'enclave espagnole de Melilla, au Maroc, on y voit une jeune femme sur un terrain de golf paradisiaque se concentrer sur son *swing*. Au fond de l'image, on distingue une grappe de migrants perchés sur des clôtures hautes comme une maison, face à la police, piégés et à cheval entre Afrique et Europe. Tel est le contraste dévastateur d'une réalité migratoire qui s'invite en Europe jusque sur les clôtures de ses jardins d'insouciance, et dont la crue réalité ne traverse que rarement les écrans pour frapper les consciences.

Car la migration n'est pas davantage freinée par les clôtures que par les mers, avec des résultats tragiques. D'après les chiffres du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'année 2014 fut la plus meurtrière de toute l'histoire de la mer Méditerranée, avec 3.500 personnes disparues, dont la plupart fuyaient les conflits et persécutions en Syrie, Erythrée et Irak[1]. L'année 2015, elle aussi, est marquée par une série de naufrages qui ont particulièrement touché l'opinion publique et provoqué une réunion extraordinaire du Conseil européen en avril. 2014 et 2015 resteront des années particulièrement sombres en termes de déplacements de population : les conflits au Moyen Orient, en Ukraine ou en Afrique ont jeté sur les routes des millions de personnes. Plus que jamais, la migration est en passe de devenir l'un des sujets majeurs des politiques nationales et internationales. Parce que les hommes et les femmes continueront à se mouvoir sur la planète, comme ils l'ont toujours fait, tant que des conflits enverront sur les routes des réfugiés ; tant que de trop grandes différences de niveau de vie sépareront le Nord et le Sud ; tant que qui que ce soit aura des raisons de vouloir mieux vivre ou tout simplement de survivre. Nous, Européens sédentaires, pouvons faire comme si cette réalité n'existait pas ou comme s'il était possible de la résoudre seulement administrativement, par exemple avec 600 places en centres fermés ou avec une taxe se voulant dissuasive. Ou bien nous pouvons choisir de voir la réalité telle qu'elle est et de prendre la question migratoire au sérieux, c'est-à-dire dans toutes ses facettes.

1 Voir chap. 3, Accès au territoire : Évolutions récentes.

Myria : indépendance, ouverture, dialogue

Le 15 mars 2014, un nouvel acteur public est né : le Centre fédéral Migration, qui se nomme à présent Myria. Il est, avec le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, héritier de l'ex-Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Il exerce depuis lors directement, et en toute indépendance, ses trois missions légales : informer les autorités sur les flux migratoires, veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers et stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Le présent rapport participe à l'accomplissement des deux premières missions. Le rapport annuel de Myria sur la traite et le trafic des êtres humains paraît en octobre.

L'émergence d'un organisme public autonome dédié à des sujets aussi sensibles est le fruit d'une longue évolution, en forme de prise de conscience progressive. Depuis la fermeture des frontières à la migration de travail en 1974, l'immigration a d'abord été perçue par les autorités comme un phénomène à endiguer, et non comme une réalité à gérer. Le manque de proactivité des pouvoirs publics en la matière est patent. Les lois sur les étrangers des années 80 ne visaient pas à gérer les flux migratoires. Longtemps, les matières dévolues aux étrangers ou à la protection internationale dépendaient des ministres de la Justice ou de l'Intérieur. Ce n'est que depuis mars 2008 que le gouvernement fédéral compte un membre du gouvernement spécifiquement en charge des matières d'asile et de la migration. La question migratoire en tant que telle est donc, peu à peu, en train de prendre de la consistance politique.

Malgré la sensibilité du sujet au sein de l'opinion publique, le gouvernement et le législateur ont accepté l'idée qu'un acteur public indépendant puisse bénéficier d'une vaste liberté de parole en matière migratoire.

Après avoir développé depuis 2003 son expertise en tant que département du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le Centre fédéral Migration est désormais un acteur à part entière, disposant d'une véritable indépendance. Cela complète le paysage institutionnel belge en matière de droits fondamentaux et offre à la Belgique une place pionnière en expertise de la migration et de la traite et du trafic des êtres humains. Indépendant, Myria n'est ni une administration, ni une ONG. Il doit exercer ses missions dans un esprit de dialogue avec tous les acteurs politiques, institutionnels et académiques, ou avec la société civile : ses prises de position sont autonomes tant vis-à-vis des autorités que de tout lobby. Son seul gouvernail est le respect de ses trois missions. Cela l'amènera tantôt à travailler avec les autorités et à leur offrir ses services pour faire progresser ses objectifs ; cela l'amènera tantôt à critiquer l'action

des pouvoirs publics, en particulier lorsque les droits fondamentaux des étrangers lui paraîtront menacés. Malgré la sensibilité du sujet au sein de l'opinion publique, le gouvernement et le législateur ont accepté l'idée qu'un acteur public indépendant puisse bénéficier d'une vaste liberté de parole en matière migratoire – cela doit être souligné. Utiliser cette parole avec force et à bon escient est le meilleur hommage à rendre à cet effort et à ce pari.

Migration en chiffres : mieux prendre en compte les motifs

Chaque année, nous publierons le présent rapport « La migration en chiffres et en droits ». Chiffres fiables et respect des droits : ces deux missions sont indissociablement liées. Derrière chaque chiffre migratoire il y a un être humain titulaire de droits. De même, toute la réalité ne peut se laisser appréhender par la catégorie du droit, idéalisée et absolutisée, sans pondération par les chiffres et les faits. Un juste équilibre doit être trouvé : un meilleur respect des droits fondamentaux sera permis par une meilleure connaissance de ce dont on parle. La migration est un sujet éminemment complexe, l'un des moins consensuels, où les intérêts sont divergents, où s'entremêlent politique, économie, enjeux de société.

En matière de *chiffres*, on constate qu'en Belgique, l'immigration continue à diminuer, suivant un mouvement amorcé depuis 2012. Les motifs de la migration légale sont toujours ardus à définir avec précision ; si on examine les choses par le biais des premiers titres de séjour, les raisons liées à la famille sont toujours prépondérantes[2] ; ce constat se reflète aussi dans les motifs d'attribution de visas de longue durée[3]. De manière générale, les liens entre migration et travail restent « l'acte manqué » de la politique migratoire. Comme le montre l'étude *Careers*, impulsée et cofinancée par Myria, l'insertion économique des demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus est réelle, même si parsemée d'embûches[4]. Mais surtout, le canal migratoire qui permet de venir pour travailler ou étudier est toujours aussi étroit. Le simple fait que l'activité économique soit le motif d'à peine 8% des premiers titres de séjour en 2013 montre l'étendue du chemin pouvant être fait[5] – et ce même si des migrants arrivés par d'autres biais peuvent travailler. Les entraves à la libre circulation, prélude à un marché du travail accompli au sein de l'Union européenne, sont encore si fortes qu'une nouvelle directive (2014/54/UE) a été prise par la Commission en vue de les éliminer[6].

Migration en droits : faire de l'intérêt de l'enfant une priorité

En matière de *droits*, le constat empirique le plus frappant est que le 21ème siècle devient celui de la multiplication des situations familiales internationales ; le fait qu'un individu doive franchir une ou plusieurs frontières pour rendre visite à sa famille deviendra de plus en plus courant. Il y a là un équilibre difficile à trouver entre le droit fondamental du respect de la vie familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) et le droit légitime de l'état de contrôler l'immigration. En particulier, Myria a décidé cette année de mettre en exergue *l'intérêt supérieur de l'enfant*. Ce principe essentiel, protégé par la Constitution et plusieurs textes internationaux comme la Convention internationale des droits de l'enfant, nous semble menacé dans plusieurs domaines : l'application du Règlement Dublin III[7] (mécanisme de répartition des demandeurs d'asile entre les États membres), la situation des mineurs étrangers non-accompagnés, les décisions de refus ou de retrait de séjour, ou encore la possibilité rouverte par le gouvernement de replacer des familles avec enfants mineurs en centres fermés, qui constitue sans conteste l'évolution annoncée la plus préoccupante en matière de droits fondamentaux. Myria recommande vivement que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en compte de manière cardinale dans toutes les politiques migratoires et leur mise en œuvre, et que cela soit inscrit dans le Code de l'immigration que le gouvernement fédéral s'est donné pour ambition de bâtir.

Ce Code de l'immigration, Myria y est par ailleurs favorable. La législation sur les étrangers, de l'avis général, est devenue au fil du temps et des adaptations à la petite semaine un *maelström* dont la complexité ne sert personne – ni les autorités, ni les institutions concernées, ni les étrangers eux-mêmes. Myria tient néanmoins à souligner qu'un tel code ne doit pas viser seulement à rendre les procédures rapides et efficaces du point de vue du pouvoir exécutif ; il doit aussi et surtout permettre de hausser le niveau de garantie des droits fondamentaux. Si l'un est accompli au détriment de l'autre, ce rendez-vous historique aura été manqué. Un projet migratoire dans lequel un migrant s'est investi, s'il aboutit à un refus, est un deuil important, comme en témoignent les risques que certains prennent au péril de leur vie. Ce type de décision, si elle peut certes être légitime de la part des autorités, se doit de respecter toutes les garanties procédurales en matière de droits fondamentaux.

2 Voir chap. 2, Migration en Belgique, données statistiques : figure 8.
3 Voir chap. 3, Accès au territoire : figure 19.
4 Voir chap. 2, Migration en Belgique, données statistiques : Focus : Demandeurs d'asile et réfugiés, une route longue et sinueuse vers l'emploi.
5 Voir chap. 6, Libre circulation et migration économique – Chiffres : tableau 11.
6 Voir chap. 6, Libre circulation et migration économique – Focus : Soutenir la libre circulation par la promotion de l'égalité de traitement.
7 Voir chap. 4, Protection internationale et apatridie – Focus : L'intérêt supérieur de l'enfant dans la procédure Dublin III.

À dire vrai, l'accès aux droits semble faire l'objet d'une pression de plus en plus forte. À l'extérieur d'abord : externalisation du contrôle des frontières externes de l'UE, politiques nationales de délivrance des visas, faible proportion des migrants en mouvement dans le monde qui arrivent jusqu'en Europe ou en Belgique. À l'intérieur ensuite : relèvement du seuil d'accès à la justice et à l'aide juridique, restrictions des conditions matérielles d'accès au séjour, restriction du groupe des bénéficiaires de l'accueil, etc.

Oser le débat migratoire

De manière générale, il nous semble que le temps est venu d'être au rendez-vous que l'époque nous fixe – à tous : politiques, institutions, académiques, médias, associations, ONG, citoyens - en matière migratoire. Il est temps qu'on ne considère plus la migration comme un phénomène désagréable dont il faut gérer les conséquences, mais comme une donnée à utiliser. Il est temps de débattre sereinement de la migration. Il est temps que la politique de la migration devienne davantage qu'une politique des étrangers et qu'une politique de l'asile. Comment organiser la migration demain ? Offrons-nous bien notre juste part de la protection internationale dont doivent bénéficier les victimes d'une actualité internationale particulièrement tourmentée ? N'est-il pas illusoire de vouloir transformer l'Europe en forteresse ? Est-il raisonnable de consacrer plus d'un milliard d'euros pour ficher les empreintes digitales de tous ceux qui veulent y pénétrer[8]? Ne doit-on pas réfléchir à des canaux migratoires économiques en adéquation avec les motivations des migrants et avec les défis démographiques de nos sociétés ? Comment lutter contre la traite et le trafic des êtres humains sans restreindre le droit de vivre en famille ? L'enfermement des étrangers en séjour irrégulier est-il bien, aujourd'hui, un moyen *juste* au service d'une fin *juste* ?

Il est temps qu'on ne considère plus la migration comme un phénomène désagréable dont il faut gérer les conséquences, mais comme une donnée à utiliser.

Par le passé, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a défendu l'idée d'une politique migratoire basée sur des intentions claires (*mission-based*), le respect des droits (*rights-based*), des moyens à leur mesure (*tools-based*) et basée sur des chiffres fiables (*evidence-based*). Nous reprenons à notre compte cette conviction. La question migratoire renvoie *in fine* à celle de notre responsabilité en tant que société. Conditionner une demande de séjour au paiement d'une redevance, faire dépendre l'octroi d'un visa du remboursement des frais d'un rapatriement antérieur, faire financer les places dans les centres fermés par le fruit des redevances : tout cela peut donner l'impression d'un circuit fermé, comme si le monde des migrants et le monde des autochtones étaient décidemment deux réalités différentes, comme si le monde entier ne tournait pas autour de nous.

Or, replié derrière les dérisoires clôtures de Melilla, ce monde existe bel et bien. Plus nous le nierons, plus il finira par se rappeler à nous. Il est temps d'ouvrir la boîte de Pandore, sans populisme ni angélisme, avant qu'elle ne nous explose à la figure. Myria y mettra toute son énergie.

François De Smet,

Directeur de Myria

8 Voir chap. 3, Accès au territoire : Suivi du Smart Borders Package.