



MÉMO­RAN­DUM EN VUE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES JUIN 2010

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	Page 2
1. Les traités des droits humains et la création d'une commission belge des droits fondamentaux	Page 4
2. Le contrôle du commerce des armes	Page 7
3. La lutte contre le terrorisme et ses effets sur les droits humains	Page 10
4. La politique étrangère	Page 13
5. L'asile et les migrations	Page 16
6. Les violences conjugales	Page 22

INTRODUCTION

Pendant la législature fédérale précédente, des avancées positives en matière de droits humains ont été réalisées. Tout d'abord, la Belgique a joué un rôle important dans les négociations pour faire adopter le Protocole facultatif au Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels - même si à ce jour, aucun travail n'est engagé pour sa ratification. Ensuite, nous pouvons rappeler la décision extrêmement positive du gouvernement d'accueillir un ancien détenu de Guantanamo Bay sur le territoire national belge. Amnesty International se félicite également du projet pilote de réinstallation de 47 réfugiés irakiens. Enfin, depuis octobre 2007, les familles avec des enfants mineurs ne sont plus enfermées dans des centres fermés ce qui constitue une avancée majeure pour les droits humains.

Toutefois, la législature fédérale belge 2007-2010 n'entrera pas dans les annales de l'histoire comme la période la plus florissante pour la promotion et la défense des droits humains : ni le Parlement, ni le gouvernement n'ont donné à ces droits la place prioritaire qu'ils méritent. Dès lors, en préparant ce mémorandum, la section belge d'Amnesty International a constaté que de nombreuses recommandations formulées à l'occasion des élections législatives en 2007 sont restées sans réponse, et demeurent donc d'actualité. Plusieurs traités importants restent lettre morte. Nous pensons particulièrement au Protocole facultatif à la Convention contre la Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui prévoit la création d'un mécanisme de contrôle des personnes détenues. Concernant la création d'une commission nationale des droits de l'homme, Amnesty International déplore que malgré les propositions des ONG et les recommandations de l'Agence européenne des droits fondamentaux, aucune avancée significative n'ait été réalisée. Dans d'autres domaines, on constate même un affaiblissement du respect des droits fondamentaux : l'utilisation de tasers contre des manifestants non armés et l'absence aiguë de place d'accueil pour les demandeurs d'asile sont particulièrement préoccupantes et regrettables.

La prochaine législature offre à la Belgique d'importantes possibilités pour rehausser la place des droits humains dans la société belge. Le prochain gouvernement aura pour tâche première la présidence de l'Union européenne. La Belgique peut donc avoir un impact très important pour promouvoir les droits humains, tant au sein des États membres que dans le reste du monde.

La Belgique a été élue au Conseil des Droits de l'Homme. Beaucoup d'efforts doivent être entrepris pour atteindre les objectifs pris par les autorités lors de la candidature belge. En 2011, la politique belge des droits humains sera évaluée par le Conseil des Droits de l'Homme. Nous espérons qu'à cette date, un

certain nombre de nos recommandations seront mises en oeuvre. Les prochaines années sont également cruciales pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement, la Belgique doit promouvoir la non-discrimination, l'égalité des sexes, la participation et l'obligation de rendre des comptes aux parties prenantes, facteurs essentiels pour la réduction de la pauvreté.

Ce mémorandum est destiné aux partis politiques qui se présentent devant les électeurs le 13 juin 2010. Les recommandations concernent les traités relatifs aux droits humains, le contrôle du commerce des armes, la lutte contre le terrorisme, la politique étrangère, l'asile et les migrations et les violences conjugales.

Nous demandons aux partis politiques de traduire ces recommandations dans leurs programmes politiques ainsi que dans le prochain accord gouvernemental. Et nous espérons que les pouvoirs publics traduiront en actes ces recommandations tout au long de la prochaine législature.

1. LES TRAITÉS DES DROITS HUMAINS ET LA CRÉATION D'UNE COMMISSION BELGE DES DROITS FONDAMENTAUX

Afin de mieux garantir les droits humains en Belgique, il est nécessaire que d'importantes conventions internationales soient signées, ratifiées et mises en pratique. Les traités suivants méritent une attention particulière :

NATIONS UNIES

1.1 LA BELGIQUE DOIT RATIFIER LE PROTOCOLE FACULTATIF À LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE ET AUTRES PEINES OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DÉGRADANTS

Ce protocole a été adopté par l'Assemblée Générale (AG) des Nations unies le 18 décembre 2002. Il est entré en vigueur au mois de juin 2006. La Belgique l'a signé le 24 octobre 2005.

Il prévoit l'établissement d'un système de visites régulières effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants. L'article 3 prévoit que chaque Etat partie mette en place à l'échelon national un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture

Malgré divers engagements au niveau international en vue de ratifier le protocole, aucun progrès notoire n'a pu être constaté dans ce dossier.

La non ratification par la Belgique est expliquée par le fait que les instances impliquées au niveau fédéral et régional doivent se prononcer sur le système de mécanisme national à mettre en place.

NATIONS UNIES

1.2 LA BELGIQUE DOIT RATIFIER LE PROTOCOLE FACULTATIF AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Les droits humains tels que consacrés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme sont indivisibles. Durant les dernières années, cette opinion a également été défendue par la Belgique. Les différences de nature entre les droits civils et politiques d'une part et les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part ne sont pas aussi grandes que certains le prétendent. Avec ce protocole un droit de plainte individuel verra le jour à l'instar de ce qui existe au niveau des droits civils et politiques depuis 30 ans.

La Belgique se trouve depuis le 24 septembre dernier dans le groupe des premiers pays ayant signé cet important protocole facultatif. Malheureusement, au niveau fédéral, aucun progrès n'a été noté dans le processus de ratification.

Amnesty appelle à aller de l'avant pour que l'entrée en vigueur du protocole puisse se faire avec la Belgique comme Etat partie.

CONSEIL DE L'EUROPE

1.3 LA BELGIQUE DOIT RATIFIER LE PROTOCOLE N° 12 À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

Adopté le 4 novembre 2000, le protocole est entré en vigueur le 1er avril 2005. La Belgique a signé le protocole lors de son adoption, le 4 novembre 2000 mais ne l'a pas encore ratifié. Alors que la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales prévoit en son article 14 que l'interdiction de discrimination ne peut être évoquée que dans le cadre de l'exercice des autres droits énumérés dans la Convention, ce protocole prévoit une interdiction générale de discrimination. Ce protocole se structure autour de son article 1er qui prévoit que « La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. D'autre part, personne ne peut être discriminé par les pouvoirs publics, notamment sur base d'un des motifs prévus à l'article 1.

CONSEIL DE L'EUROPE

1.4 LA BELGIQUE DOIT RATIFIER LA CONVENTION CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

La convention cadre a été signée à Strasbourg le 1er février 1995 et est entrée en vigueur le 1er février 1998. La Belgique l'a signée le 31 juillet 2001 mais ne l'a toujours pas ratifiée. Cette convention a pour but de créer des conditions propices pour renforcer une société pluraliste et véritablement démocratique qui respecte l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale. La convention cadre définit aussi les principes qu'il convient de respecter et les obligations qui en découlent pour assurer, au sein des États parties et des autres États qui deviendront parties au présent instrument, la protection effective des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces dernières dans le respect de la prééminence du droit, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale.

CONSEIL DE L'EUROPE

1.5 LA BELGIQUE DOIT ACCEPTER TOUTES LES DISPOSITIONS DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE, SANS EXCEPTION

Lors de la ratification de la Charte sociale européenne révisée (1996), la Belgique n'a accepté que 87 des 98 paragraphes de la Charte. Parmi les dispositions que la Belgique n'a pas acceptées, figurent entre autres le droit des personnes âgées à une protection sociale (art. 23), le droit à la protection en cas de licenciement (art. 24),

le droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement (art. 27), le droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise (art. 28) et le droit au logement (art. 31).

Amnesty International demande que toutes les dispositions de la Charte sociale européenne sans exception soient acceptées. De plus, la Belgique n'a pas encore fait de déclaration permettant à certaines organisations non gouvernementales de saisir le Comité européen des droits sociaux via un système de réclamations collectives. Amnesty International demande avec insistance que ladite déclaration soit faite.

BELGIQUE

1.6 LE GOUVERNEMENT DOIT INSTITUER LA COMMISSION BELGE DES DROITS FONDAMENTAUX, PRÉVUE DANS LA DÉCLARATION GOUVERNEMENTALE FÉDÉRALE DE 2003

L'Agence des droits fondamentaux, instituée au sein de l'Union européenne (U.E.), appelle les Etats membres à instituer des commissions nationales de défense des droits de l'homme. Plusieurs pays membres ont déjà institué une telle commission nationale. La Belgique dispose certes du Centre pour l'égalité des chances. Celui-ci a reçu le statut B défini par les Principes de Paris ce qui ne correspond donc pas aux critères d'une institution nationale de défense des droits humains.

Une Commission belge des droits fondamentaux contribuerait à la mise en œuvre par la Belgique de ses engagements internationaux dans le domaine des droits humains et assurerait le suivi systématique et régulier des évolutions internationales dans cette matière. La Commission pourrait répondre aux demandes qui lui sont adressées par les pouvoirs publics quant aux moyens de s'acquitter des obligations qu'impose le droit international relatif aux droits humains, en fournissant à cet égard des avis indépendants. Enfin, la Commission serait un lieu de concertation entre les organisations non gouvernementales et les autorités publiques.

La section belge d'Amnesty International a rédigé, de concert avec un groupe d'ONG représentatives des organisations de défense des droits humains, une proposition d'accord de coopération entre l'État fédéral et des Communautés concernant la création d'une telle institution. Amnesty International s'est inspirée de l'exemple irlandais. La Commission belge des droits fondamentaux pourrait en outre, assumer la tâche d'inspecter les prisons, comme prévu par le Protocole facultatif du 18 décembre 2002 à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Le Conseil de l'Europe prévoit un système d'inspections internationales aux endroits où des personnes sont privées de leur liberté, par le biais du Comité de prévention contre la torture. Ce Comité a visité la Belgique au mois de septembre et octobre 2009, et il a déposé son rapport au gouvernement au mois de mai 2010.

Notre pays ne dispose pas encore d'un mécanisme efficace et transparent de surveillance des prisons et des centres de détention.

Ceci deviendra une obligation après la ratification du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. La question de savoir si le mécanisme de surveillance sera national (fédéral et communautés), fédéral ou régional, n'a pas encore reçu de réponse. C'est une des raisons pour laquelle le Protocole facultatif n'a pas encore été ratifié.

Amnesty International propose que la mission de surveillance et d'inspection soit dévolue à la Commission belge des droits fondamentaux à constituer.

Les propositions pour une commission belge des droits fondamentaux existent, ainsi que l'accord politique qui était inscrit dans l'accord de gouvernement de 2003. Il reste maintenant aux ministres compétents d'instituer ladite commission et pour cela une volonté politique est nécessaire.

2. LE CONTRÔLE DU COMMERCE DES ARMES

De par le monde des conflits violents, des violations des droits humains et la criminalité sont alimentés par une diffusion incontrôlée d'armes. Amnesty International est témoin du lourd fardeau humain qui en résulte. Pour cette raison l'Organisation défend un meilleur contrôle sur le commerce international des armes.

2.1 LE GOUVERNEMENT SE DOIT D'INTENSIFIER LA LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLÉGAL DES ARMES

Dans la lutte pour un meilleur contrôle sur la diffusion des armes, il est nécessaire de disposer d'une bonne législation. C'est une condition importante mais pas suffisante.

L'application des lois dans les faits, le contrôle du respect des lois et les rapports parlementaires permettront que ces lois ne restent pas lettre morte. Toutes les transactions qui contournent les lois doivent être arrêtées à temps et les auteurs poursuivis.

Au niveau national, le gouvernement fédéral doit identifier les difficultés pour mettre en pratique la législation sur l'export, l'import et le transit des armes.

Une intensification de la lutte contre le commerce illégal des armes s'impose en renforçant, là où cela s'avère nécessaire, les services publics chargés de ces missions. Une évaluation des certificats de déclaration des utilisateurs finaux devrait être menée à bien.

Il sied également d'augmenter les contrôles sur les importations d'armes.

Sur le plan international, la Belgique se doit de prendre des initiatives contre le commerce illégal des armes via l'U.E., l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les Nations unies ainsi que d'autres organisations.

2.2 LE GOUVERNEMENT DOIT RENDRE EFFECTIVE LA LOI SUR LA DÉTENTION D'ARMES À FEU

Les responsables politiques doivent rendre effective la loi sur la détention d'armes à feu en adoptant des arrêtés d'exécution pertinents.

L'usage d'armes à feu ne sera jamais une activité comme une autre.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 décembre 2007 a amené le législateur à modifier la loi adoptée en juin 2006, dite loi Onkelinx. Amnesty International l'avait soutenu car elle devait renforcer le contrôle sur la détention par les particuliers des armes à feu. Les armuriers allaient aussi être mieux contrôlés.

Le parlement, au mois de juillet 2008 a voté des amendements qui suscitent encore nos plus vives inquiétudes.

Le registre central des Armes a été présenté comme la base du système de contrôle et des objectifs prioritaires de la loi.

Les remarques du Comité P sur le fonctionnement du Registre Central des armes à feu sont prises au sérieux. Le gouvernement doit être attentif au fait que les arrêtés d'exécutions soient utilisés pour rendre la loi plus effective dans le contrôle des armes à feu. Par ailleurs, les responsables politiques ont travaillé sur les règles de base concernant le marquage et le traçage des armes à feu et munitions, et sur le contrôle de la fabrication et de la transformation des armes.

A ce jour, si des améliorations ont été apportées au mode d'enregistrement, il reste encore beaucoup à faire pour avoir des chiffres précis les armes à feu qui circulent dans notre pays.

Amnesty International demande au gouvernement une augmentation de moyens pour finaliser le registre ainsi qu'une évaluation de la loi telle que modifiée sous la précédente législature.

2.3 LA BELGIQUE DOIT COLLABORER ACTIVEMENT A L'ELABORATION D'UN TRAITE INTERNATIONAL SUR LE COMMERCE DES ARMES

On a pu constater que la Belgique s'implique de façon constructive dans l'élaboration d'un traité international sur le commerce des armes (Arms Trade Treaty), comme demandé par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2006.

Les efforts de la Belgique tendront vers un traité contraignant, avec un large champ d'application, des lignes de conduite claires en matière de présentation de rapports. Ce traité doit reprendre les critères décrits dans la compilation des Principes Globaux en matière de Transferts d'Armes .

(voir <http://www.controlarms.org/documents/O6089Globa%20PrinciplesFinal.pdf>)

2.4 POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES EFFETS LIÉS À LA RÉGIONALISATION DES LICENCES D'EXPORTATION

Pour plus de cohérence dans notre politique : En ce moment, quatre gouvernements sont compétents en matière de licence d'exportation. La Belgique est le seul pays au monde où cette compétence n'est pas du ressort exclusif du niveau fédéral. L'adjonction d'un niveau de décision en ce qui concerne le commerce des armes augmente la complexité de cette politique et le risque que la politique du commerce des armes et la politique extérieure fédérale ne soient pas cohérentes. Les autorités fédérales feront en sorte que la politique internationale en matière de commerce des armes reste cohérente, de manière à ce que la Belgique satisfasse à ses obligations internationales.

Pour une information correcte aux parlements : Le gouvernement fédéral reste responsable de l'information au Parlement concernant les licences qui restent accordées par son échelon, par exemple le transferts en matière de coopération du SPF Défense.

2.5 LE GOUVERNEMENT DOIT LIMITER STRICTEMENT L'USAGE DES PISTOLETS TASER

Sur base de ses propres enquêtes, Amnesty International estime qu'il existe une information suffisante montrant que les armes à décharges électriques (appelées aussi Tasers) sont potentiellement létales et induisent des utilisations abusives. Leur utilisation doit être strictement réglementée et contrôlée, et limitée aux situations où la seule alternative serait l'utilisation de violence létale ou d'armes à feu.

Cependant, les risques d'abus et de dérives, les innovations technologiques parfois insoupçonnées issues de la recherche militaire, ainsi que l'absence de cadre juridique adéquat soulèvent un grand nombre de questions quant à l'acceptabilité de ces nouvelles générations d'armes. Une évaluation indépendante et pluridisciplinaire du concept de « létalité réduite » est absolument nécessaire afin de rencontrer certaines demandes légitimes des forces de police tout en garantissant le respect de règles éthiques et juridiques très strictes.

Les armes à décharges électriques, qui ont un impact psychique important et occasionnent des douleurs extrêmes, ne peuvent jamais être utilisées comme un moyen classique de service d'ordre. Si elles doivent quand même être utilisées dans un contexte très limité, cela ne peut être le fait que d'agents spécialisés, particulièrement entraînés, encadrés et contrôlés.

En particulier, les autorités doivent veiller à ce que les « tasers » ne soient jamais utilisés contre des personnes non-armées ou fragiles. Il y a de fortes présomptions que des services d'ordre en Belgique aient déjà utilisé des « tasers » envers des personnes non armées et non violentes.

Au cas où il y aurait un doute quant à l'utilisation correcte de « tasers », il appartiendra à l'autorité de contrôle de mettre en place une enquête minutieuse qui déterminera s'il y a eu infraction ; si tel est le cas, l'auteur sera poursuivi.

3. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET SES EFFETS SUR LES DROITS HUMAINS

Amnesty International considère que le terrorisme s'accompagne souvent de graves atteintes aux droits fondamentaux. On rappelle qu'il n'existe toujours pas de définition du terrorisme adoptée par la communauté internationale.

Amnesty International condamne le terrorisme partout dans le monde et demande aux pouvoirs publics d'éviter que des attaques terroristes ne se produisent, de protéger les citoyens contre ces attaques et de déférer les auteurs d'attaques terroristes devant la justice. Une collaboration internationale est nécessaire à cet effet.

3.1 DES LOIS PRÉCISES POUR DÉFINIR LES INFRACTIONS TERRORISTES

La décision cadre du 28 novembre 2008 relative à la lutte contre le terrorisme modifie la décision cadre du 13 juin 2002.

Elle ajoute trois nouvelles incriminations liées aux activités terroristes :

- Provocation publique à commettre une infraction terroriste
- Recrutement pour le terrorisme
- Entraînement pour le terrorisme

Les Etats membres doivent se conformer à cette décision avant le 9 décembre 2010.

Cette décision cadre s'appuie sur la résolution 1624 du Conseil de Sécurité de l'ONU (2005) et sur la Convention du Conseil de l'Europe de 2005 (non ratifié par la Belgique) pour la prévention du terrorisme qui « fait obligation aux Etats qui y sont parties d'ériger en infraction pénale la provocation publique à commettre une infraction terroriste ainsi que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme, lorsqu'ils sont commis illégalement ou intentionnellement. »

La définition de provocation publique suscite des critiques et des inquiétudes car le flou persiste quant à la définition des infractions terroristes et les dangers d'atteintes aux droits humains fondamentaux, particulièrement la liberté d'expression et la liberté d'association. En effet, la question se posera de savoir comment le juge déterminera ce qui relève ou non de « provocation publique ». Le 17 janvier 2008, le Sénat a voté à l'unanimité des réserves sur le projet de cette décision cadre.

A ce jour, aucun projet d'assentiment n'a été déposé devant le parlement. Amnesty International demande, si cette décision cadre devait être adoptée, que le texte soit très explicite pour assurer le respect des droits fondamentaux. L'enjeu est de taille, car des caricatures ou des pamphlets pourraient être interprétés par un juge

comme une « provocation publique ».

3.2 ÉVALUATION DES LOIS ANTI-TERRORISTES ET DE LEURS EFFETS

Sous cette législature, la commission de la Justice de la Chambre a procédé à de nombreuses auditions ayant pour but d'évaluer les législations adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Amnesty International et d'autres ONG ont participé aux auditions d'autant que nous en avons fait la demande aux parlementaires. Malheureusement, les auditions et les débats qui ont suivi n'ont fait l'objet d'aucun suivi parlementaire. Aucune recommandation n'a été adoptée et nous le déplorons vivement.

Amnesty International demande aux parlementaires de reprendre le rapport des auditions en vue d'adopter des recommandations qui devront être rendues publiques.

Nous insistons tout particulièrement sur le fait que les infractions terroristes doivent être définies de façon à ne pas y inclure les personnes qui font usage de leur liberté d'expression et de la liberté d'association, nous pensons en particulier aux mouvements sociaux de contestation.

3.3 LA COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LUTTER CONTRE LE TERRORISME DOIT RESPECTER LES DROITS FONDAMENTAUX

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les services de sécurité des Etats-Unis avec la complicité d'autres pays dont des pays membres de l'Union Européenne, se sont rendus coupables d'enlèvements clandestins, de torture, d'enfermements sans perspective de procès. Il s'agit de violations graves des normes internationales.

Le 14 février 2007, le Parlement Européen a approuvé un rapport dans lequel la participation d'Etats membres de l'UE à de telles pratiques était décrite. Amnesty appelle la Belgique à mettre en oeuvre les recommandations de ce rapport.

Amnesty International demande aux responsables politiques et judiciaires de prendre des mesures concernant le transfert de renseignements dans le cadre de la collaboration internationale pour que les renseignements obtenus sous la torture ne soient pas recevables. L'Organisation appelle à une très grande vigilance concernant l'envoi de renseignements vers des pays où la pratique de la torture est clairement établie.

Amnesty International demande à l'État belge d'adopter une disposition relative à l'utilisation des renseignements échangés dans le cadre de l'entraide judiciaire pénale internationale, qui stipulerait expressément que l'interdiction de la torture est absolue et indérogable et que si son usage était établi, les preuves recueillies seraient sans valeur et la procédure illégale.

3.4 LA BELGIQUE DOIT REFUSER LES « ASSURANCES DIPLOMATIQUES »

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, certains gouvernements ont voulu trouver un moyen, « juridiquement » acceptable par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme, pour renvoyer dans un pays tiers, à sa demande ou non, une personne susceptible de détenir des informations sensibles, de commettre un acte terroriste ou d'avoir des liens avec des organisations « terroristes ».

La Convention européenne des droits de l'homme prévoit dans son article 3 que nul ne peut être soumis à la torture ou à des traitements inhumains. Ce qui entraîne, cela a été confirmé par la Cour européenne, qu'un

Etat ne peut pas renvoyer une personne vers un autre pays si il y a des raisons de croire que cette personne sera soumise à un traitement cruel.

En conséquence, Amnesty International s'oppose à la remise en cause de la jurisprudence de la Cour européenne, par l'adoption « des assurances diplomatiques » qui n'auraient aucune valeur contraignante pour les Etats demandeurs et l'Organisation demande que le principe des « assurances diplomatiques » soit définitivement abandonné.

4. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

4.1 LA BELGIQUE DOIT COLLABORER ACTIVEMENT POUR QUE L'UNION EUROPÉENNE (UE) RENFORCE LES DROITS HUMAINS

Le traité de Lisbonne offre à l'UE une chance d'augmenter son influence sur le développement global et de démontrer des engagements clairs en matière de droits humains.

Dans un passé récent, le comportement extérieur de l'Union Européenne a manqué de consistance et de cohérence. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la création du Service Européen pour l'Action Extérieure, placé sous l'autorité du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, pourra peut-être apporter une solution.

Amnesty appelle l'UE, et plus particulièrement la Belgique en tant que Présidente, à saisir cette chance historique pour confirmer et renforcer son action en faveur des droits humains. .

4.2 LA BELGIQUE DOIT CONTRIBUER À LA PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Elle doit continuer à investir dans la formation de l'armée, de la police et dans la réhabilitation de l'appareil judiciaire.

La sécurité des citoyens de la République Démocratique du Congo doit rester une priorité pour la Belgique. Sont également prioritaires la mise en place d'une justice et d'une police effectives, ainsi que d'une armée dirigée démocratiquement, qui respectera les droits humains et le droit humanitaire.

La Belgique doit prendre l'initiative de constituer un plan d'action pour la protection des défenseurs des droits humains en RDC, en accord avec les pays membres de l'UE.

Les ambassades des Etats membres de l'UE sont les points de rencontre avec les défenseurs des droits humains actifs sur le terrain. Les ambassades ont un rôle unique et crucial dans la protection des défenseurs des droits humains. Ce rôle est explicité dans le mode opératoire de l'UE « Assurer la protection – Lignes directrices de l'UE en faveur des Défenseurs » .

Compte tenu de la montée des tensions dans le pays, due à l'approche des élections, il est temps d'agir.

La Belgique, du fait de ses liens historiques et de sa Présidence de l'Union Européenne, est particulièrement bien placée pour prendre les commandes. Elle s'efforcera, à l'intérieur de l'UE et dans ses relations bilatérales, de poursuivre son engagement auprès de la Force de paix de l'ONU (Monuc), au moins jusqu'à la fin des élec-

tions. La Belgique apportera aussi une aide spécifique aux forces de l'ordre congolaises.

Les autorités congolaises ont demandé le retrait de l'actuelle force de la paix de l'ONU (Monuc) à l'horizon de juin 2011. Amnesty International est fermement opposé au retrait partiel ou total de la Monuc. Pour l'instant, la Monuc est la plus importante mission de maintien de la paix au monde et est la seule présence dans l'est de la RDC pouvant offrir, dans une certaine mesure, une protection à la population.

Celle-ci reste un défi des plus importants en RDC, du fait des attaques incessantes aussi bien de la part de l'armée que de groupuscules armés.

Les deux camps se rendent coupables de viols, meurtres, disparitions forcées, travail forcé, arrestations arbitraires, déplacements de population, pillages. La grande majorité de ces actes demeure impunie.

Il est crucial que toutes les parties impliquées exigent le maintien de la présence de la Monuc ainsi qu'un renforcement de son mandat.

En 2007, le Secrétaire Général de l'ONU avait posé une série de jalons devant être atteints avant toute discussion sur un retrait à grande échelle de la Monuc. Il s'agissait entre autres de la stabilisation des foyers les plus dangereux, du désarmement et de la démobilisation des groupes armés ainsi que de la création de forces armées nationales qui pourraient protéger le peuple congolais dans le respect des droits humains et de l'Etat de droit. Aucun de ces objectifs n'a encore été atteint.

4.3 LA POLITIQUE EN AFGHANISTAN

La Belgique sera attentive, en cas d'éventuels dialogues de réconciliation avec les Talibans ou autres groupes armés, qu'aucune concession ne soit faite sur les avancées obtenues en Afghanistan concernant les droits humains, en particulier sur les droits des femmes.

Après l'intervention internationale en Afghanistan de 2001, le gouvernement afghan accompagné de ses partenaires internationaux a promis d'améliorer la situation des droits humains, particulièrement en ce qui concerne les droits des femmes. Amnesty International reconnaît effectivement une amélioration depuis la chute des Talibans. Peuvent être pris comme exemples la création d'un Ministère des Affaires Féminines, une Constitution accordant aux femmes l'égalité de statut avec les hommes, un meilleur accès à l'école et la représentation des femmes au parlement sont des évolutions positives.

Amnesty International appelle à refuser tout compromis sur ces avancées durement obtenues lors de dialogues avec les Talibans ou autres groupes armés. Des représentants afghans modérés, surtout des groupes de femmes, ont tiré la sonnette d'alarme sur l'avenir des droits humains en Afghanistan si le contrôle politique était transmis aux Talibans. Des discussions comparables avec les Talibans, chez le voisin pakistanais ont mené à un plus grand déni de droits humains dans les régions contrôlées par les Talibans, et à une escalade sans fin des conflits.

4.4 OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT (OMD) : UNE APPROCHE COHÉRENTE POUR LES DROITS HUMAINS DU DÉVELOPPEMENT

Toute avancée pour atteindre les OMD est valable s'il est tenu compte de la non discrimination, de l'égalité des genres, de la participation et de l'obligation de rendre des comptes aux personnes concernées.

Amnesty International demande au gouvernement belge de soutenir :

- La démarche de l'UE par rapport aux OMD et à leur suivi dans le cadre du droit international des droits humains.
- Les principes des OMD par la reconnaissance explicite de la nécessité de lutter contre la discrimination, y compris la discrimination entre les sexes et la violence sexiste, comme un obstacle à la réalisation des OMD, et en veillant notamment à assurer la priorité pour les personnes les plus marginalisées et vulnérables.
- Les droits sexuels et reproductifs, y compris l'accès au planning familial et la contraception, sont cruciaux dans la lutte contre la mortalité maternelle.
- Des mécanismes efficaces pour remédier aux défaillances dans la réalisation des OMD à l'intérieur et l'extérieur de l'UE.
- Dans les actions en vue de la réalisation des OMD, une participation systématique des populations concernées, et une participation paritaire des femmes.

La Belgique et l'Union européenne pour le Sommet des Nations Unies sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, plaident pour une réaffirmation de l'importance du respect des droits humains et de l'égalité de genre afin d'atteindre les objectifs du millénaire, comme formulés dans le document final du Sommet des Nations Unies sur les OMD de 2005.

Le Sommet des Nations Unies, qui se tiendra du 20 au 22 septembre, est une opportunité importante que le gouvernement doit saisir pour réaliser des avancées significatives en faveur des OMD.

Amnesty espère que le gouvernement belge fera en sorte que le respect des droits humains soit le fil conducteur et l'indicateur des avancées pour réussir le défi des OMD.

Le gouvernement belge demandera au Sommet des Nations Unies d'utiliser les droits humains comme indicateur afin d'évaluer les progrès déjà accomplis.

Les droits humains doivent aussi rester centraux dans tout cadre post-2015 contre la pauvreté.

5. ASILE ET MIGRATIONS

Amnesty International demande qu'il soit tenu compte des recommandations des organisations en charge des réfugiés ou de défense des droits humains, entre autres de « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », du Cire et d'Amnesty International, dans l'élaboration d'une politique d'asile et migratoire de qualité. Les droits humains des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants doivent y jouer un rôle central.

5.1 UNE PROCÉDURE D'ASILE ACCESSIBLE, EFFICACE ET DE QUALITÉ

Le gouvernement belge doit faire en sorte que la procédure d'asile soit accessible, efficace et de qualité en tenant compte des recommandations du Sénat suite à l'évaluation de la nouvelle procédure d'asile.

La nouvelle procédure d'asile a été évaluée en profondeur en 2009 par le Sénat. Les recommandations formulées sur base de cette évaluation doivent être suivies et mises en œuvre en visant une procédure accessible, efficace et de qualité.

La procédure auprès du Conseil du contentieux des Étrangers doit être simplifiée et reformulée de manière moins formelle. De plus, le Conseil devra disposer de ses propres moyens d'enquête. Les demandeurs d'asile devront aussi pouvoir compléter plus facilement leur dossier de nouveaux éléments auprès du Conseil.

La procédure de filtrage auprès du Conseil d'État devra être évaluée comme le prévoit la loi.

Comme convenu dans l'accord de gouvernement de 2008, la responsabilité de la reconnaissance du statut de réfugié doit être confiée au Commissariat général pour les réfugiés et les apatrides, le mieux placé pour mener à bien cette mission.

Dans le cadre du Règlement Dublin II, la Belgique procèdera elle-même au traitement de la demande d'asile au cas où le transfert dans un autre pays membre ne garantirait pas le droit à la protection ou à l'accueil.

Le système découlant du Règlement Dublin II se fonde sur l'hypothèse, erronée, que les normes de protection des réfugiés sont les mêmes dans tous les États membres de l'Union européenne. Or, la réalité est tout autre. Le gouvernement doit respecter les normes internationales et prendre ses responsabilités face aux pays ne garantissant pas ces standards.

5.2 LE SYSTÈME D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE DOIT RESPECTER LES DROITS FONDAMENTAUX

Amnesty International demande au gouvernement de prendre des mesures concrètes qui offrent une solution immédiate à la crise de l'accueil :

- Des mesures doivent être prises pour procurer un accueil respectant les droits humains.
- L'accueil en hôtel doit être supprimé au plus vite ; les demandeurs d'asile n'y trouvent pas l'accompagnement auquel ils ont droit.

Le gouvernement doit garantir un système d'accueil qui respecte les droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Les règles en matière d'accueil des demandeurs d'asile leur garantissent des conditions de vie dignes pendant toute la durée de la procédure d'asile. La crise dans l'accueil des demandeurs d'asile, dont souffre toujours la Belgique actuellement, les touche au cœur même de leur dignité humaine. Leurs droits les plus fondamentaux sont tout simplement bafoués. Sans la moindre aide matérielle d'accueil, et sans accompagnement social ou juridique, il est impossible pour les demandeurs d'asile de bénéficier d'une procédure d'asile de qualité.

5.3 DÉTENTION

La détention des demandeurs d'asile et des migrants doit toujours rester l'exception. Ce principe doit être inscrit dans la loi.

L'enfermement des demandeurs d'asile et des migrants doit toujours être l'exception, et non la règle. Chaque individu, migrants et demandeurs d'asile inclus, quelque soit son statut légal, a droit à la liberté de mouvement. Les limitations de cette liberté sont soumises à des règles strictes. Dans chaque situation individuelle, il faudra vérifier si la privation de liberté répond bien au but poursuivi. Des mesures alternatives doivent toujours pouvoir être envisagées avant de décider d'une mise en détention. Amnesty International souhaite ici se référer aux recommandations émises par le Médiateur fédéral dans son rapport d'enquête sur les centres fermés (juin 2009).

Le principe de la détention comme mesure de dernier ressort doit être inscrit dans la loi. Ceci est conforme aux normes internationales relatives aux droits humains en vigueur. L'entrée en vigueur de la Directive Retour de l'UE est l'occasion de fixer cette règle dans la loi sur les étrangers.

Les migrants et demandeurs d'asile à qui une mesure d'enfermement administrative serait imposée, doivent avoir accès à un contrôle légal de qualité. De plus, la législation doit prévoir la possibilité pour la Chambre du Conseil de discuter du bien fondé et de la légalité d'une mesure d'enfermement.

L'Office des étrangers doit rassembler les statistiques et chiffres utiles concernant l'enfermement en centres fermés, et les mettre à disposition du public conformément aux recommandations du Médiateur de juin 2009.

Amnesty International demande au gouvernement de continuer à investir dans des mesures alternatives à la détention. L'alternative des maisons de retour doit être consolidée et recevoir une base légale. Amnesty International demande également une évaluation approfondie de leur fonctionnement.

Dans la détermination de mesures alternatives, il doit être tenu compte des circonstances particulières indivi-

duelles et des groupes fragilisés tels les enfants, les femmes enceintes, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes âgées et les personnes à lourd passif médical ou psychologique.

Avec les maisons de retour, la Belgique a développé une alternative opérationnelle à l'enfermement de familles avec enfants. Depuis octobre 2009, plus aucune famille avec enfants n'est détenue en centre fermé. Cette alternative doit être consolidée et recevoir une base légale. De cette manière, il pourra être garanti que les alternatives ont été épuisées avant d'envisager un enfermement. Ceci est en accord avec le droit international en matière de droits humains. Amnesty International demande aussi une évaluation approfondie du fonctionnement des maisons de retour, et une implication des ONG dans cette évaluation.

5.4 HUMANISATION DES CENTRES FERMÉS

Amnesty International plaide pour une humanisation des centres fermés. Des permanences juridiques de qualité doivent être établies. La directive de l'UE concernant l'accueil doit être transposée au plus vite dans la législation belge, également concernant les centres fermés.

Le Médiateur constate dans son rapport d'enquête sur les centres fermés que les conditions de vie n'y sont pas conformes à la dignité humaine. Amnesty International plaide dès lors pour une humanisation de ces centres et un meilleur suivi de leurs résidents.

L'accès à l'aide juridique dans les centres fermés doit encore être amélioré. Des financements doivent être urgentement libérés pour mettre en place dans tous les centres fermés des permanences juridiques de qualité.

La procédure d'appel devant la Commission des plaintes doit être réformée de telle manière que la Commission puisse exercer un contrôle effectif sur les conditions de vie dans ces centres. Les manquements de l'actuelle procédure ont été confirmés dans un récent arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme (arrêt *Muskhadzhiyeva and others vs Belgium*, 19 janvier 2010).

5.5 UNE POLITIQUE DU RETOUR HUMANISÉE

Le gouvernement belge doit mener une politique de retour dans le respect absolu du principe du non-refoulement.

AI plaide pour une politique de retour plus humaine, dans le respect absolu du principe du non refoulement pour les personnes qui ne peuvent obtenir de titre de séjour valable en Belgique. Le principe du non-refoulement est intouchable et doit être respecté en tout temps ; personne ne peut être renvoyé vers un pays où existe un risque de graves atteintes aux droits humains, tels la torture ou les traitements inhumains.

Le gouvernement belge doit toujours donner la priorité au retour volontaire.

La priorité doit être donnée au retour volontaire, comme énoncé dans l'accord gouvernemental de 2008. Il est indispensable qu'une proposition crédible de retour volontaire soit faite. La mise en place de la directive européenne sur le retour offre la possibilité d'ancrer ce principe dans nos lois.

La commission permanente de suivi des procédures d'éloignement doit absolument se mettre au travail au plus vite. Il faut établir une surveillance indépendante des expulsions forcées.

Les recommandations de la Commission Vermeersch II doivent être suivies et réalisées. Cette commission devra exercer son mandat en toute indépendance et devra tenir compte, dans l'exercice de son mandat, des recommandations d'ONG comme Amnesty International. La Belgique doit s'impliquer pleinement dans l'application de l'art 8(6) de la directive européenne sur le retour stipulant que les États membres doivent prévoir un mécanisme de contrôle effectif des expulsions. Ce contrôle doit être réalisé par une instance totalement indépendante ayant le pouvoir de mettre sur pied de manière régulière des contrôles inopinés. Ces contrôles peuvent se produire lors de toute phase de l'expulsion.

Pour favoriser une bonne transparence, une meilleure information sur la pratique des expulsions doit être disponible, notamment sur le nombre de cas et les pays de destination.

5.6 RÉINSTALLATION

Le gouvernement doit élargir le projet-pilote de réinstallation à un réel programme de réinstallation accessible à un plus grand nombre de personnes.

Amnesty International se félicite que le gouvernement ait exprimé sa solidarité à l'égard des réfugiés irakiens en accueillant 47 réfugiés irakiens chez nous en 2009. Conçu comme un projet-pilote, nous insistons pour qu'il soit élargi à un réel programme de réinstallation, accessible à un plus grand nombre de personnes.

5.7 DROITS DES MIGRANTS, Y COMPRIS CEUX EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

Le gouvernement doit garantir aux migrants, y compris ceux en situation irrégulière, les droits civils, politiques, économiques et sociaux contenus dans les instruments internationaux et mis en exergue dans la Résolution 1509 [2006] de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

La Belgique doit ratifier la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Amnesty International souligne que les instruments internationaux en matière de droits humains s'appliquent à toutes les personnes, quels que soient leur nationalité ou leur statut. Les migrants en situation irrégulière, dans la mesure où ils sont souvent vulnérables, ont tout particulièrement besoin que leurs droits fondamentaux soient protégés. Les instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits humains protégeant les droits des migrants en situation irrégulière sont notamment la Convention européenne des Droits de l'Homme, les normes internationales du travail, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements dégradants, ainsi que les Pactes internationaux des Nations Unies relatifs aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

L'instrument le plus pertinent traitant de la question des droits des migrants irréguliers est la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990). Amnesty International appelle la Belgique à la ratifier dans les meilleurs délais.

Plus récemment, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté des normes minimales européennes à appliquer aux migrants en situation irrégulière en Europe (Résolution 1509 [2006]). Amnesty International encourage vivement la Belgique à les respecter et développer des bonnes pratiques à l'égard des migrants en situation irrégulière.

5.8 UNION EUROPÉENNE (UE)

Le gouvernement doit faire avancer les propositions de réforme des instruments européens en matière d'asile, notamment en s'engageant sur la voie d'alternatives à la détention à l'échelon européen.

Des progrès doivent être accomplis dans l'établissement d'un système européen d'asile. À la veille de la présidence belge de l'UE, Amnesty International exhorte la Belgique à user de son influence pour relancer les négociations, actuellement bloquées, sur les propositions de réforme des instruments européens en matière d'asile. Dans ce cadre, il est impératif que les demandeurs d'asile puissent avoir accès à une procédure d'asile équitable, être accueillis correctement et disposer d'un recours suspensif contre les décisions les concernant. Les États membres doivent s'abstenir de recourir à la détention, mesure de dernier ressort, et préférer des alternatives à la détention. Dans ce sens, la Belgique devrait encourager des discussions sur la possibilité de prévoir des alternatives à la détention à l'échelon européen.

Le gouvernement doit soutenir une refonte du système Dublin pourvue d'un mécanisme de suspension temporaire des transferts.

Amnesty International insiste pour que les États membres fassent preuve d'une plus grande solidarité à l'égard des pays plus exposés aux flux migratoires. C'est pourquoi, s'agissant de la refonte du système Dublin, Amnesty International demande à la Belgique et aux États membres de prévoir un mécanisme de suspension temporaire des transferts car le coût humain découlant de ce système est trop élevé (voir le rapport *The Dublin Trap – Transfers of Asylum Seekers to Greece*).

Le gouvernement doit s'engager en faveur de la réinstallation d'un plus grand nombre de réfugiés dans le programme européen de réinstallation.

Comme preuve de solidarité, les États membres doivent s'engager à réinstaller un plus grand nombre de réfugiés dans le programme européen de réinstallation.

Le gouvernement doit insister pour que le Bureau européen d'appui en matière d'asile fonctionne de manière transparente en impliquant bien toutes les personnes concernées.

Alors que le Bureau européen d'appui en matière d'asile devrait prochainement voir le jour, Amnesty International insiste pour que toutes les personnes concernées puissent s'impliquer dans son bon fonctionnement et développement afin d'améliorer les décisions individuelles prises et la coopération pratique entre les États membres. Ce bureau devrait travailler de façon transparente.

Le gouvernement doit saisir l'occasion de la révision du mandat de Frontex pour lancer une réflexion approfondie sur l'impact de ses opérations en termes de violations de droits humains des migrants et pour définir

plus clairement la légalité de ses opérations.

La révision du mandat de Frontex devrait être l'occasion pour la Belgique et les États membres de se lancer dans une réflexion européenne approfondie sur l'impact en termes de violations des droits humains des migrants non seulement des opérations menées par Frontex mais aussi de la politique européenne en matière d'immigration irrégulière. Frontex devrait fonctionner de façon plus transparente et son mandat être plus clairement défini afin que l'agence puisse être tenue responsable dans l'exercice de son mandat, le cas échéant.

Le gouvernement doit s'engager en faveur d'une politique européenne qui garantisse aux migrants, y compris ceux en situation irrégulière, les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels contenus dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains, les normes minimales européennes (Résolution 1509 [2006] de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) et la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

La Belgique devrait s'assurer que le plein respect des droits humains des migrants est une condition *sine qua non* de toute politique européenne de réadmission par leur pays d'origine des personnes en situation irrégulière dans l'UE.

Enfin, la Belgique doit s'engager en faveur d'une politique européenne qui garantisse aux migrants, y compris ceux en situation irrégulière, les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels contenus dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains, les normes minimales européennes (Résolution 1509 [2006] de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) et la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

6. LES VIOLENCES À L'ENCONTRE DES FEMMES ET LES VIOLENCES ENTRE PARTENAIRES

Amnesty International se réjouit que certains objectifs commencent à être mis en œuvre mais insiste néanmoins pour que:

- **Des campagnes permanentes et de grande envergure soient menées.**
- **Le numéro d'appel gratuit soit accessible 24h/24 et 7j/7.**
- **Les formations des acteurs de premières lignes soient continues et barémiques.**
- **La prise en charge et le suivi des auteurs autant que des victimes soient spécialisés, appropriés et correctement financés.**

Un arsenal de lois et dispositions légales de valeurs et poids variables existe en Belgique sur cette thématique. Amnesty International constate et regrette le manque d'effets, de cohérence et de volonté politique dans la mise en œuvre de ces dispositions.

Amnesty International demande au gouvernement et au Parlement que la lutte contre ce fléau soit une priorité, présente au sein de chaque service public fédéral avec les moyens humains et financiers qu'elle requiert. L'Organisation invite le gouvernement et les parlementaires, éclairés par les avis des spécialistes, acteurs privés et publics, à envisager le dépôt d'un projet de loi-cadre contre la violence de genre qui englobera tous ses aspects et impliquera les différents niveaux de pouvoir concernés. Une loi-cadre complétée par des mesures d'application aura davantage de poids que les plans d'action nationaux (PAN) qui se sont succédés depuis plus de 10 ans.