



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



CommDH/Speech(2009)7

« L'Europe doit respecter les droits des migrants »

par Thomas Hammarberg
Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

à l'occasion du 70^e anniversaire de la Cimade
Strasbourg, 26 septembre 2009

I. Introduction

Dans toute l'Europe s'affirme la tendance à refouler, à n'importe quel prix, les flux des migrants en situation irrégulière, en mettant des vies humaines en grand danger, et ce souvent dans le cadre de la prétendue « gestion des migrations ». Ces méthodes de contrôle de la circulation des personnes contreviennent souvent aux principes du droit international qu'elles fragilisent à coup sûr. Les récents décès de migrants en Méditerranée nous rappellent une fois encore les tragédies humaines que provoquent ces méthodes de contrôle aux frontières qui ne remplissent d'ailleurs pas vraiment ce qui est leur objectif, c'est-à-dire le contrôle.

Nul ne peut contester aux Etats leur intérêt légitime à contrôler leurs frontières. Ils ont en principe le droit de décider de l'entrée et du séjour des ressortissants étrangers. **Toutefois, les règles internationales sont claires et la souveraineté des Etats n'est pas illimitée dans ce domaine.** Par exemple, les personnes ont le droit fondamental de chercher asile et de bénéficier de l'asile contre la persécution, conformément à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le principe de *non-refoulement* a été établi pour empêcher le retour de personnes à des situations menaçant sérieusement leur vie ou leur liberté.

La réalité est hélas différente. Comme vous le savez, pour atteindre l'Europe, les migrants entreprennent un voyage long et difficile qui peut prendre des mois, parfois même des années. Sur leur chemin, ils sont souvent aux prises avec la faim, la souffrance, la violence et malheureusement la mort. Pourtant, à leur arrivée, un certain nombre d'entre eux ne peuvent se prévaloir du statut de réfugié même si leur retour forcé équivaldrait à une tragédie personnelle.

II. L'accès aux procédures d'asile doit être garanti

Dans de nombreux pays européens, l'accès des ressortissants étrangers aux procédures d'asile est complexe. Les demandeurs d'asile doivent généralement remplir un dossier de demande et fournir des preuves justificatives dans un laps de temps plutôt limité. Souvent, ils doivent aussi déposer leur demande dans une langue qu'ils ne connaissent pas et prendre en charge, le cas échéant, les frais d'interprétation ou de traduction. De ce fait, il leur est encore plus difficile de demander la protection internationale.

Lors du dépôt de la demande d'asile, la procédure doit être équitable et donner aux demandeurs la possibilité de s'exprimer. Mais les procédures accélérées, auxquelles on a souvent recours aujourd'hui, peuvent poser problème à cause de leurs délais serrés. Des Lignes directrices concernant ce type de procédure d'asile, adoptées en juillet dernier par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, nous rappellent la gravité de cette situation et les droits de l'homme qui sont en jeu.

Encore plus problématique : la notion du soi-disant « *pays d'origine sûr* ». Les Etats européens, notamment dans le contexte du droit communautaire, ont dressé des listes de pays censés être des lieux d'origine sûrs. Je me suis toujours élevé contre ces listes.

Même dans des pays démocratiques généralement sûrs, il peut y avoir des situations où la sécurité n'est pas garantie à tous les individus ou groupes d'individus. Par exemple, un Etat peut être incapable d'assurer une protection efficace contre certains actes commis par des particuliers, comme la mutilation génitale des femmes ou les crimes d'honneur perpétrés pour la plupart par des parents proches de la victime, ou encore contre la violence raciste. Dans ces situations, il est nécessaire non seulement de prendre la mesure de la volonté d'un pays de garantir une protection contre ces actes mais aussi de sa capacité réelle à le faire. En outre, la discrimination contre un groupe de personnes peut atteindre un niveau justifiant la protection internationale, même si la population majoritaire du pays jouit en général d'une protection efficace des droits de l'homme. Récemment, l'arrivée en France d'un certain nombre de Roms hongrois et tchèques fuyant leur pays par crainte d'y être persécutés, nous a rappelé les failles graves et intrinsèques de la notion de « pays sûr ».

III. Les migrants ne sont pas des chiffres

Les migrants font de plus en plus l'objet d'objectifs ciblés, et certains gouvernements ont même fixé des quotas d'immigrés à renvoyer dans leur pays. Lors de ma visite en France l'année dernière, j'ai été frappé de voir comment l'histoire personnelle, l'intégration et les intérêts des migrants sont de moins en moins pris en compte. La priorité de l'administration semblait être d'atteindre un nombre prédéterminé d'immigrants à renvoyer chez eux. Une telle politique pourrait bien contrevenir aux droits des migrants à la vie privée et familiale. La raison de ces quotas est aussi assez difficile à comprendre. Comme je l'ai noté dans mon mémorandum de novembre dernier après ma visite en France, les objectifs chiffrés semblent être calculés à partir de la capacité présumée des autorités à atteindre ces quotas, plutôt que sur la conviction réelle que ces mesures puissent mettre fin à l'immigration clandestine. Mon sentiment est que la politique d'immigration ne doit pas être déterminée par des chiffres mais par le respect plein et effectif des droits de l'homme, et notamment de la dignité des migrants.

En outre, les **effets collatéraux de ces quotas sont particulièrement inquiétants**. Ils influent directement sur le traitement de tous les migrants. Comme l'a rapporté la Cimade, l'attitude des services publics change à cause de ces quotas. Les fonctionnaires des services d'immigration et de l'ordre public deviennent de plus en plus soupçonneux à l'égard de toute personne à l'aspect différent. Ils sont plus réticents à prendre en compte les besoins ou les demandes spécifiques.

De plus, il y a eu des cas **d'arrestations de personnes dans les préfectures ou même dans les écoles** en vue de les expulser. Cette pratique est à mon sens inadmissible. Tout habitant d'un pays – quel que soit son statut juridique – doit pouvoir

s'adresser aux services publics en toute confiance. Qui plus est, ce sentiment de suspicion se répand dans toute la société. J'ai récemment lu qu'un immigré en situation irrégulière avait été arrêté dans une banque dont le personnel a appelé la police parce qu'il avait des soupçons sur le statut légal du client.

Un tel climat ronge la cohésion sociale, nécessaire dans des sociétés pluralistes et démocratiques. Il ne peut que favoriser l'apparition et le **développement d'attitudes xénophobes**. Les pouvoirs publics ne devraient pas adopter des politiques favorisant l'exclusion sociale mais des mesures efficaces pour éliminer la discrimination. **Les récentes propositions visant à sanctionner pénalement les tentatives d'entrée et de séjour dans un pays sans permis, renforcent aussi le climat de xénophobie.**

Tout d'abord, cette pénalisation pourrait **porter radicalement atteinte au droit à demander asile et à en bénéficier**. En outre, les personnes victimes de la traite des êtres humains dans un pays ne doivent pas être considérées comme ayant commis un délit. Il existe des normes internationales reconnues, comme la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005, pour protéger les victimes de la traite contre toute responsabilité pénale. Ce ne sont pas les immigrés qui sont les criminels mais les trafiquants.

De même, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, de 1990, prévoit expressément que les migrants qui sont détenus du chef d'une infraction aux dispositions relatives aux migrations doivent être séparés, dans la mesure du possible, des condamnés ou des prévenus dans l'attente de leur procès. Ils ne doivent pas être considérés comme des délinquants.

La qualification pénale est une mesure disproportionnée qui dépasse l'intérêt légitime d'un Etat à contrôler ses frontières. Criminaliser les immigrés en situation irrégulière les met en effet au même niveau que les trafiquants ou les employeurs qui, dans de nombreux cas, les exploitent. Une telle politique renforce la stigmatisation et la marginalisation alors qu'en réalité la majorité des migrants contribue au développement des pays européens et de leur société. Les infractions en matière d'immigration doivent rester de caractère *administratif*.

IV. Les migrants bénéficient aussi du droit fondamental à la liberté

Le droit à la liberté au titre de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme est un droit fondamental de tous les êtres humains. La privation de liberté doit respecter les critères stricts prévus par la Convention.

La détention des migrants, particulièrement après leur entrée irrégulière puis en vue de leur expulsion, est aujourd'hui une pratique courante dans presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. La durée de la détention varie d'un mois à une durée non déterminée. En effet, même lorsque la détention est limitée, la pratique montre qu'elle peut être prolongée grâce à des **lacunes juridiques**. Dans

mon rapport sur la Belgique publié en juin dernier, j'ai fait état de ce problème particulier. La législation belge limite la détention des migrants à deux mois, renouvelable une fois et, dans des circonstances exceptionnelles, à huit mois. Toutefois, le délai statutaire repart à zéro si la tentative d'expulsion est contrecarrée par les objections de la personne concernée. C'est pourquoi un immigré peut être détenu pour une durée illimitée en cas de multiples refus de monter à bord d'un moyen de transport. Comme la Cimade m'en a informé pendant mes visites de 2008, une pratique analogue semble exister en France où les migrants sont détenus dans des centres de rétention puis en prison, avant d'être renvoyés au centre de rétention pour être expulsés.

Dans ce contexte, je souhaite répéter que je suis très inquiet de la possibilité de détenir des immigrés en situation irrégulière dans les Etats membres de l'Union européenne pour une durée maximum de 18 mois. Cette possibilité est prévue par la directive « retour » adoptée en décembre dernier. C'est une réponse malheureuse au besoin urgent d'harmoniser les politiques européennes dans ce domaine. Malgré les possibilités d'abus, **la durée moyenne de la détention des immigrés ne dépasse pas un mois dans plusieurs pays européens**. Une détention de 18 mois est donc non seulement inhumaine mais aussi très souvent inutile.

V. La révision du « Règlement Dublin II » est urgente

Je suis aussi inquiet de ce que certains Etats membres de l'Union européenne détiennent des demandeurs d'asile dans le cadre du « *Règlement Dublin II* », lorsque leur transfert est en cours vers l'Etat membre responsable de l'examen de leur demande. La faiblesse inhérente de ce système s'est révélée dans le cas de la Grèce où un nombre d'Etats ont cessé de renvoyer des demandeurs d'asile à cause des défaillances graves et chroniques du système d'asile de ce pays, comme je l'ai noté dans mon rapport sur la Grèce publié en février dernier.

En outre, ce mécanisme de régulation ne permet pas un véritable **partage du fardeau**. Les Etats à l'entrée de l'Europe restent responsables des immigrés enregistrés sur leur territoire. J'estime que le **Règlement Dublin II doit être révisé d'urgence pour veiller à ce les responsabilités soient équitablement partagées** entre les Etats membres de l'Union européenne. **Le nouveau règlement doit aussi intégrer le principe de non-détention des demandeurs d'asile**.

Des instances internationales comme le CPT ou le Parlement européen ont été très actives pour exposer les **conditions de détention des immigrés**. Le travail de ces organes, du fait de sa nature subsidiaire, **devrait aussi être fait au niveau national par des mécanismes de suivi efficaces**. Les lieux de détention des migrants, y compris les demandeurs d'asile, devraient être sous la surveillance constante d'un organe indépendant.

VI. La régularisation : un moyen de défendre les droits fondamentaux des migrants

La nécessité de procédures européennes communes dans ce domaine est évidente. J'ai rencontré des représentants de gouvernements qui s'inquiètent des signaux encourageants qu'une politique fondée sur les droits enverrait à d'autres réfugiés. Cette attitude provoque généralement une réaction en chaîne négative. Les politiques devraient au contraire être coordonnées sur la base des normes reconnues en matière de droits de l'homme.

Les responsables politiques ne devraient pas perdre de vue la perspective des droits de l'homme dans ce débat et formuler une stratégie rationnelle à long terme. Une telle approche doit tenir compte du fait que la main d'œuvre immigrée doit souvent occuper des emplois que les nationaux refusent très souvent. Autrement dit, **les Etats européens devraient regarder la réalité en face : les immigrés clandestins travaillent parce qu'il y a une demande pour cette main d'œuvre.**

Nous savons que le **secteur agricole** du sud de l'Europe emploie un très grand nombre de travailleurs immigrés en situation irrégulière. Il en va de même pour les services de restauration en France et au Royaume-Uni. Hélas, dans ces secteurs, les immigrés connaissent souvent des **conditions de travail et de vie** bien en-dessous des normes.

L'immigration est un phénomène social qui exige des mesures multilatérales et intelligentes de la part des Etats. L'immigration clandestine a augmenté et s'est développée non seulement à cause du sous-développement des pays d'origine mais aussi **faute de mécanismes et de procédures clairs en matière d'immigration** pouvant répondre à la demande de main d'œuvre par des voies régulières d'immigration.

La régularisation des immigrés en situation irrégulière doit être sérieusement envisagée dans certaines situations. Cette pratique, si elle est dénoncée par certains Etats européens, a montré son utilité dans plusieurs pays. **L'Italie** a récemment adopté un mécanisme pour régulariser un grand nombre de travailleurs immigrés en situation irrégulière. Il y a quelques semaines, la **Belgique** a aussi annoncé qu'elle créerait une procédure de régularisation fondée sur des critères objectifs et équitables. En 2007, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation comprenant des lignes directrices sur la régularisation des migrants. En effet, après plusieurs années passées à vivre et à travailler dans un pays, un immigré – qu'il soit en situation régulière ou non – s'intègre dans la collectivité et crée des liens sociaux avec la société d'accueil. La régularisation de ces personnes et celle du statut et du séjour de leurs familles profitent aussi au pays d'accueil en renforçant sa cohésion sociale.

VII. Conclusion

Pour conclure, je souhaite insister sur le rôle fondamental joué par la société civile dans la protection des droits des migrants. Les informations que m'ont fournies les ONG me sont très précieuses parce qu'elles me permettent d'avoir une image très précise de la législation et de la pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les propositions d'amélioration faites par les ONG ayant une longue expérience dans ce domaine sont toujours appréciées et encouragées. C'est une tâche difficile et il faut saluer leur professionnalisme.

Les ONG ont le droit d'exprimer leurs opinions et de rendre compte de ce dont elles sont les témoins au quotidien sur le terrain. Les organisations de la société civile sont devenues une composante à part entière des sociétés démocratiques ; elles en sont aussi des acteurs essentiels.

Je sais que ces dernières années ont été difficiles pour la CIMADE. Votre dévouement à la cause de la protection des immigrés ainsi qu'à la défense de votre liberté d'expression ont menacé le fonctionnement de l'association. Votre contribution inestimable à la protection des droits fondamentaux des migrants est largement reconnue. Je saisis cette occasion pour saluer le travail important que la CIMADE a accompli ces 70 dernières années et qu'elle continue de faire avec le même enthousiasme.