

Conférence sur les droits fondamentaux 2011 « Dignité et droits des migrants en situation irrégulière »

Résumé des conclusions de la FRA

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a tenu, les 21 et 22 novembre 2011 à Varsovie, sa conférence annuelle sur les droits fondamentaux (CDF) « **Dignité et droits des migrants en situation irrégulière** ». Organisée en coopération avec la présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne, elle a traité des moyens d'améliorer l'accès aux droits fondamentaux pour les migrants en situation irrégulière, à savoir les personnes dépourvues d'autorisation de séjour dans l'Union européenne (UE). Les discussions se sont appuyées sur les résultats de recherches de la FRA sur les migrants en situation irrégulière à l'échelle de l'UE, rendus publics avant la conférence.

Environ 300 représentants des institutions et organes de l'UE, des gouvernements nationaux, d'institutions internationales, d'institutions nationales de défense des droits de l'homme et d'organismes de promotion de l'égalité, d'inspections du travail, de partenaires sociaux et d'organisations de la société civile y ont pris part. La commissaire européenne Cecilia Malmström, la Haut-Commissaire adjointe aux droits de l'homme de l'ONU Kyung-wha Kang, la directrice de Migration et Frontières de la Commission européenne Belinda Pyke, la sous-secrétaire d'État Grażyna Bernatowicz de la Présidence polonaise de l'Union européenne, ainsi que plusieurs orateurs de haut niveau se sont adressés aux participants à la conférence. La conférence a été organisée par la FRA avec l'appui de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe, de l'UNICEF et de l'Organisation internationale du travail, qui ont présidé les quatre ateliers d'experts portant sur les solutions à apporter à l'irrégularité prolongée, à la rétention de migrants en situation irrégulière, à l'exploitation du travail et aux droits des enfants accompagnés en situation irrégulière.

Tout en reconnaissant le droit souverain de chaque État membre de l'UE de gérer ses frontières et de lutter contre la migration illégale, la CDF a souligné qu'un État est tenu de garantir les droits de l'homme des personnes se trouvant dans sa juridiction. Comme le mettent en évidence les recherches de la FRA, davantage d'efforts doivent être faits pour éliminer les obstacles juridiques et pratiques empêchant les migrants en situation irrégulière d'exercer leurs droits les plus élémentaires. Les échanges survenus lors de la conférence soulignent l'importance d'adopter

une approche de la gestion des migrations qui soit en accord avec les droits fondamentaux, et proposent de nombreuses suggestions pratiques afin de :

- faciliter l'accès à la justice ;
- respecter le droit à l'éducation et à la santé ;
- protéger l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- lutter contre l'exploitation au travail ;
- réduire les pratiques de rétention des migrants ;
- mettre un terme aux situations de flou juridique pour les personnes non expulsées.

Protéger l'intérêt supérieur de l'enfant

Les participants à la conférence ont reconnu que les enfants en situation irrégulière sont particulièrement vulnérables – en tant qu'enfants, en tant que migrants et en tant que personnes sans papiers – et qu'ils requièrent de ce fait une protection spécifique. Les discussions ont permis d'identifier quatre principaux sujets de préoccupation :

- la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CNUDE) stipule que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour toute action le concernant. Cela concerne également les décisions de retour. L'expérience montre cependant que les pratiques actuelles accordent peu d'attention au principe de l'intérêt supérieur dans les cas où l'enfant est renvoyé dans son pays d'origine avec sa famille ;

- tout enfant doit avoir accès à des services de base, comme les soins médicaux et la scolarité obligatoire, quel que soit le statut migratoire de ses parents. Cependant, dans les faits, des obstacles juridiques et pratiques leur en limitent l'accès. Les arrestations ayant lieu près d'écoles ou d'hôpitaux, les signalements effectués par les prestataires de services à la police, de même que l'échange de données entre les prestataires de services et les instances chargées de faire appliquer la législation relative à l'immigration, dissuadent les migrants de tout contact avec les infrastructures de santé ou d'éducation, ce qui entrave leur accès aux droits fondamentaux de manière disproportionnée ;
- tout enfant devrait avoir accès à un logement adéquat dans le respect du droit au regroupement familial. L'expulsion des centres d'accueil de familles avec enfants porte atteinte non seulement au droit au logement de l'enfant, mais également à son droit à la vie, à la protection sociale, au respect de la dignité humaine et de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- l'enregistrement à la naissance constitue une garantie du droit de l'enfant à l'identité et à la nationalité. Il facilite l'accès à d'autres droits, y compris en cas de retour. Une sensibilisation à l'importance de l'enregistrement des naissances et l'adoption de procédures simples, permettant aux parents de déclarer la naissance d'un enfant sans révéler son statut migratoire, pourrait contribuer à réduire le nombre d'enfants non déclarés.

Améliorer les conditions de travail et l'accès à la justice en cas d'infraction

Les données de la FRA indiquent que les migrants en situation irrégulière sont exposés à un risque accru d'être victime de l'exploitation au travail et de maltraitance. Parmi eux, les travailleurs domestiques courent des risques particuliers. Reconnaisant que les normes internationales du travail s'appliquent à l'ensemble des travailleurs, sans considération de nationalité ou de statut migratoire sauf indication contraire, les participants ont considéré que :

- la crainte de la détection et de l'expulsion (également due aux signalements pratiqués par les juridictions et les inspecteurs du travail), de même qu'une connaissance limitée de leurs droits, dissuadent les migrants de déclarer des cas de maltraitance et d'exploitation aux autorités. Une plus grande sensibilisation est donc nécessaire, tant auprès des employeurs que des personnes employées. Une plus grande visibilité des procès concernant des travailleurs migrants et dont l'issue a été favorable encouragerait d'autres travailleurs migrants à faire appel à la justice lorsqu'ils sont maltraités ou exploités par leurs employeurs; labour inspectorates, trade unions, civil society organisations, national human rights institutions and equality bodies

play a vital role in ensuring respect for wages and working conditions and in making justice mechanisms more accessible, provided they extend their work to all workers, regardless of legal status;

- les inspections du travail, les syndicats, les organisations de la société civile, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organismes de promotion de l'égalité jouent un rôle primordial pour garantir le respect des salaires et des conditions de travail et pour faciliter l'accès aux mécanismes de la justice, sous réserve que leur mission soit étendue à l'ensemble des travailleurs, quel que soit leur statut juridique ;
- les migrants en situation irrégulière employés dans le secteur du travail domestique sont confrontés à des problèmes particuliers. Une meilleure réglementation de ce secteur, ainsi que la mise en place de procédures simples et efficaces permettant aux travailleurs domestiques d'être employés de manière légale, ont été identifiées comme étant des mesures importantes afin de réduire le risque de maltraitance ;
- les participants ont souligné la nécessité de recourir de manière plus systématique aux outils de protection existants, par exemple, le mécanisme permettant de réclamer les salaires impayés selon l'article 6 de la directive concernant les sanctions à l'encontre des employeurs, et d'assurer l'application effective de cet article par les États membres de l'UE.

Conditions de rétention et alternatives

De nombreux participants ont constaté avec inquiétude une augmentation du nombre de rétentions avant expulsion, souvent effectuées dans des infrastructures inadaptées. Une situation irrégulière en soi ne devrait jamais être considérée comme un motif suffisant de rétention. Les discussions ont mis en exergue les sujets de préoccupation suivants :

- les participants ont souligné l'importance de plusieurs conditions essentielles pour garantir le caractère légitime et non-arbitraire de la rétention, telles que la nécessité de définir les motifs de la rétention de manière claire et exhaustive, de respecter les garanties procédurales et de prendre en compte les circonstances particulières au cas par cas ;
- les alternatives à la rétention sont considérées comme des outils pratiques permettant de réduire la nécessité de recourir à des mesures privatives de liberté, à condition que ces alternatives ne portent pas atteinte à d'autres droits fondamentaux de manière disproportionnée. Des exemples innovants ont vu le jour dans plusieurs États membres de l'UE, tels que la Belgique, la Suède et le Royaume-Uni, dont pourraient s'inspirer les autres États membres de l'UE ;

- priver un enfant de sa liberté ne saurait être qu'une mesure de dernier recours, et ce, pour une durée appropriée et la plus courte possible. Dans les cas exceptionnels où des enfants doivent être placés en rétention, la nécessité de respecter le droit au regroupement familial et l'intérêt supérieur de l'enfant requiert que les infrastructures soient adaptées aux besoins spécifiques de l'enfant et que le personnel ait une formation adéquate.
- les personnes qui ne peuvent être expulsées et qui n'ont pas reçu de permis de séjour sont souvent privées de leurs droits essentiels. L'accès aux droits étant lié, de manière générale, au statut juridique, l'option consistant à fournir une autorisation de séjour aux personnes non expulsées jusqu'à ce que leur expulsion soit effective a été évoquée. Il a été proposé qu'au terme d'une période donnée, le statut et les droits des personnes non-expulsées puissent être alignés sur ceux des migrants en situation régulière ;

En finir avec les situations de flou juridique

Une expulsion peut être suspendue, repoussée ou non appliquée pour diverses raisons, par exemple à cause d'obstacles juridiques, humanitaires ou techniques. Les personnes se trouvant dans des procédures de retour et n'ayant pas été expulsées peuvent se retrouver dans une situation de flou juridique susceptible de se prolonger dans le temps. Si les autorités reconnaissent leur présence dans les faits ou formellement, généralement les personnes non expulsées n'obtiennent pas le droit explicite de rester dans le pays. Les sujets de préoccupation suivants sont ressortis des discussions :

- si l'expulsion n'est pas effective, les personnes concernées ne devraient pas être exposées au risque de pauvreté. De nombreux participants ont reconnu que l'accès au marché du travail est une condition préalable essentielle pour qu'une personne puisse subvenir à ses propres besoins ;
- un possible rôle de l'UE pour harmoniser la situation, étant donné l'immense divergence des pratiques existantes au niveau national.

Suites à donner

Pour faire suite à la conférence sur les droits fondamentaux de 2011, la FRA s'engage à :

- débattre avec les partenaires clés aux niveaux national, européen et international, de la faisabilité de fournir des orientations aux instances chargées de faire appliquer la législation relative à l'immigration, afin d'éviter le recours à des procédures d'exécution portant atteinte aux droits fondamentaux de manière disproportionnée ;
- entreprendre une étude comparative des alternatives à la rétention appliquées dans les 27 États membres de l'UE, afin d'identifier les pratiques prometteuses ;
- initier un projet de recherche en 2013 sur les formes extrêmes d'exploitation du travail, qui couvrira également l'accès à la justice dans les cas de maltraitance ou d'exploitation, et examinera l'application de l'article 6 de la directive concernant les sanctions à l'encontre des employeurs ;
- débattre avec des professionnels de la santé des moyens d'aborder les obstacles pratiques limitant l'accès aux soins de santé, tels que les pratiques de signalement et d'échange d'informations avec les services de l'immigration, les procédures complexes de remboursement pour les prestataires de soins médicaux et les problèmes de coûts ;
- discuter, avec les partenaires clés au niveau de l'UE et des États membres, de la mise en place d'une politique et d'options juridiques afin de permettre aux personnes qui n'ont pu être expulsées de pouvoir faire valoir leurs droits fondamentaux et d'obtenir des autorisations de séjour.

Informations complémentaires :

<http://fra.europa.eu/fraWebsite/frc2011/>

Toutes les publications de la FRA, y compris leurs traductions, sont également disponibles en ligne à l'adresse suivante:

http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights

Schwarzenbergplatz 11 ■ 1040 Vienna ● Austria ▲ T +43 (1) 580 30 - 0 ■ F +43 (1) 580 30 - 699
fra.europa.eu ● info@fra.europa.eu ▲ [facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights) ■ twitter.com/EURightsAgency