



MJU-28(2007) INF 03 F

28e CONFÉRENCE DES MINISTRES EUROPÉENS DE LA JUSTICE

Lanzarote (25-26 octobre 2007)

**« Nouveaux problèmes d'accès à la justice concernant
les groupes vulnérables, notamment :
- les migrants et les demandeurs d'asile ;
- les enfants, y compris les enfants délinquants »**

VERS UNE AMÉLIORATION DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MIGRANTS

**Contribution du Comité européen sur les migrations
(CDMG)**

www.coe.int/minjust



Strasbourg, le 15 octobre 2007
[mig\54 cdmg2007\docs]

CDMG (2007)55 final

**COMITÉ EUROPÉEN SUR LES MIGRATIONS
(CDMG)**

54^e réunion

11-12 octobre 2007

Salle 10, Palais de l'Europe,
Conseil de l'Europe, Strasbourg

VERS UNE AMÉLIORATION DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MIGRANTS

Contribution du Comité européen sur les migrations (CDMG) pour la 28^e Conférence des ministres européens de la Justice sur les « Nouveaux problèmes d'accès à la justice concernant les groupes vulnérables, notamment les migrants et les demandeurs d'asile et les enfants, y compris les enfants délinquants » (Lanzarote, 25-26 octobre 2007)

Texte approuvé par le CDMG lors de sa 54^e réunion

Introduction

1. Le Comité européen sur les migrations (CDMG) porte un très grand intérêt à la 28^e Conférence des ministres européens de la Justice, qui aura pour thème général les « *Nouveaux problèmes d'accès à la justice concernant les groupes vulnérables, notamment les migrants et les demandeurs d'asile et les enfants, y compris les enfants délinquants* ». Cette question est d'une importance cruciale pour les migrants, et elle correspond aux préoccupations du CDMG, dont certaines activités récentes avaient pour thème central l'amélioration de la situation juridique des migrants.

2. Le CDMG partage pleinement la position, exprimée dans le rapport présenté par le ministre espagnol de la Justice, selon laquelle les migrants sont souvent dans une situation économique, sociale et juridique extrêmement précaire. Le comité souhaite toutefois souligner que les migrations concernent de multiples groupes sociaux dans les différents pays : à la fois les jeunes et les personnes âgées, les hommes et les femmes, les personnes seules et les familles, et tout autant les travailleurs peu qualifiés que très qualifiés¹. Un grand nombre de ces personnes font le choix de la migration afin d'améliorer leur niveau de vie ; pour beaucoup d'autres, toutefois, la migration n'est pas un choix, mais une nécessité imposée par la violence, des conflits et, parfois, des changements environnementaux.

3. Le CDMG a pour tâche de développer la coopération européenne sur les migrations, sur la situation et l'intégration sociale des populations d'origine immigrée et des réfugiés et sur les relations intercommunautaires. Il attire l'attention de ses Etats membres sur la dimension humaine des migrations, s'efforçant ainsi de garantir le respect des droits de l'homme et de la dignité des individus tout au long du processus migratoire. Lors de leur dernière conférence (Helsinki, septembre 2002), les ministres européens responsables des questions de migration se sont engagés à développer et mettre en œuvre des politiques de migration et d'intégration fondées sur les principes des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, pour ainsi assurer une migration ordonnée, la cohésion sociale et le respect de la personne².

4. Le statut juridique des migrants est un des trois axes des travaux du comité – les deux autres étant la gestion des migrations et l'intégration des populations immigrées/les relations intercommunautaires. Pour le CDMG, ces trois domaines d'action, la gestion des migrations, l'intégration des populations immigrées et la protection juridique des migrants, sont étroitement liés. Le statut juridique des migrants et leur accès à la justice sont par conséquent des éléments indispensables à l'efficacité des politiques d'intégration. De fait, les politiques relatives aux relations intercommunautaires devraient se fonder sur les principes suivants : (i) la sécurité de résidence pour les migrants en situation régulière, (ii) une action résolue visant à assurer une véritable égalité des chances, (iii) la prise de mesures efficaces pour lutter contre le racisme et la xénophobie, (iv) la promotion de la participation la plus large possible des migrants dans la société hôte, et (v) une attitude d'ouverture à l'égard des cultures et des coutumes apportées par les migrants³.

1 Voir : Stéphane de Tapia, Les nouvelles configurations de la migration irrégulière en Europe, Conseil de l'Europe 2004.

2 Déclaration finale, paragraphe 19.

3 Recommandation n° R(92)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les relations intercommunautaires.

I. Améliorer l'accès des migrants à la justice

5. L'accès des migrants à la justice touche à trois domaines : (i) les questions de procédure telles que le droit d'être traité conformément à la loi, le droit à un procès juste et équitable, le droit à une audience impartiale devant un tribunal ou une cour ainsi que l'accès à une représentation juridique ; (ii) le droit matériel, en particulier dans les domaines de la non-discrimination et de la lutte contre le racisme et la xénophobie ; et (iii) l'information et la sensibilisation, non seulement parmi les migrants eux-mêmes mais aussi auprès des divers acteurs des systèmes judiciaires (en particulier les personnels judiciaires, les avocats et les forces de police).

6. La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93) et les deux recommandations relativement récentes préparées par le CDMG et adoptées par le Comité des Ministres fournissent d'ores et déjà aux Etats membres un cadre juridique pour améliorer l'accès des migrants à la justice. Les dispositions pertinentes de ces textes sont exposées brièvement ci-dessous. Leur impact concret dépend de la volonté des Etats membres de les incorporer dans leur législation interne.

Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant

7. Cette Convention vise à éliminer la discrimination qui peut exister dans les législations nationales et à garantir aux travailleurs migrants et aux membres de leurs familles un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui dont bénéficient les nationaux de l'Etat d'accueil. Couvrant les principaux domaines d'intérêt des travailleurs migrants concernant leurs conditions de vie et de travail, la Convention prévoit, dans son article 26(1), le droit de recourir aux autorités judiciaires et administratives de l'Etat d'accueil. Cet article dispose en particulier que tout Etat membre partie à la Convention doit accorder « *aux travailleurs migrants un traitement non moins favorable qu'à ses nationaux, pour les actions en justice. Les travailleurs migrants ont droit, aux mêmes conditions que les nationaux, à la pleine protection légale et judiciaire de leur personne et de leurs biens, de leurs droits et intérêts ; ils ont notamment le droit, au même titre que les nationaux, de recourir aux autorités judiciaires et administratives compétentes d'après la législation de l'Etat d'accueil, et de se faire assister par toute personne de leur choix agréée par les lois dudit Etat, notamment dans les litiges qui les opposent à leur employeur, aux membres de leurs familles et aux tiers.* »

8. Cet article prévoit de plus que toute Partie à la Convention doit accorder « *aux travailleurs migrants le bénéfice de l'assistance judiciaire aux mêmes conditions qu'à ses propres nationaux, et, en cas de procédure civile ou pénale, la possibilité de se faire assister par un interprète si le travailleur migrant ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience* ».

9. La Convention garantit aux travailleurs migrants un socle de droits minimaux. Elle offre un cadre juridique multilatéral permettant de renforcer la coopération et le dialogue dans le domaine des migrations de main-d'œuvre. Il est à noter que si le nombre des parties contractantes continue d'augmenter, la Convention contribuera à la gestion concertée des migrations ainsi qu'à la résolution du problème des migrations irrégulières⁴.

⁴ La Convention n'est ouverte qu'aux Etats membres du Conseil de l'Europe. A ce jour, elle a été ratifiée par onze Etats membres, parmi lesquels des pays d'accueil, tels que la France, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège, et des pays tels que l'Italie, le Portugal, l'Espagne et la Turquie, qui sont de plus en plus des pays de destination des migrants mais comptent aussi de nombreux nationaux à l'étranger. Ces dernières années, la Convention a aussi été ratifiée par la Moldova (2006), l'Albanie (2007) et l'Ukraine (2007).

Recommandation Rec(2000)15 sur la sécurité de résidence des immigrés de longue durée⁵

10. Cette recommandation énonce un ensemble de principes relatifs à l'acquisition et la perte de la sécurité de résidence, l'acquisition de la nationalité et, en particulier, la protection contre l'expulsion. Concernant les procédures d'expulsion, la recommandation indique que « *les garanties procédurales devraient englober, pour un immigré de longue durée, notamment le droit d'être entendu et d'obtenir une décision motivée* ». Elle précise en outre que ces garanties procédurales devraient « *inclure le droit de présenter un recours à cet effet et de se faire représenter devant une autorité administrative indépendante ou une cour y compétente pour juger du bien-fondé de la décision ou de sa conformité à la loi* ». En cas de contestation des décisions d'expulsion, une disposition importante concerne la suspension de l'expulsion. La recommandation prévoit que « *si la législation nationale n'accorde pas d'effet suspensif au recours, une demande de suspendre l'exécution d'une décision d'expulsion devrait être dûment examinée eu égard aux nécessités de la sécurité nationale* ».

Recommandation Rec(2002)4 sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial⁶

11. Cette recommandation pose pour principe que les personnes admises au regroupement familial devraient bénéficier d'un statut de résidence identique à celui du regroupant ; elle appelle notamment à ce qu'un droit de recours soit garanti aux membres de la famille dont le titre de séjour n'est pas renouvelé et/ou qui sont menacés d'expulsion.

II. Obstacles rencontrés par les migrants pour l'accès à la justice

12. Les rapports récents du CDMG montrent qu'un grand nombre d'obstacles empêchent encore que les migrants puissent pleinement exercer leurs droits⁷. Souvent, de ce fait, les migrants font encore l'objet de trop nombreuses décisions arbitraires et leur droit de recours n'est pas toujours reconnu. Ces obstacles découlent fréquemment du fait que la vulnérabilité particulière de nombreux migrants n'est pas reconnue ni prise en compte. Cette vulnérabilité tient par exemple :

- à une mauvaise connaissance de la langue et du système juridique du pays en question,
- à des ressources financières insuffisantes,
- à l'accès limité à l'information,
- à des obstacles psychologiques,
- à la difficulté, pour les migrants, d'accéder à l'enseignement supérieur.

13. Les migrants de longue durée continuent de faire l'objet d'une discrimination et de désavantages structurels et sociaux dans les sociétés multiethniques⁸. Si la plupart des Etats membres ont adopté une législation contre la discrimination, l'application pratique de ces textes est toutefois souvent difficile. Cette législation doit s'accompagner de mesures visant à promouvoir activement l'utilisation des recours juridiques disponibles. Dans le même temps, l'éducation et l'information seront d'une faible utilité si le grand public a le sentiment que la législation est indifférente au racisme et à la discrimination.

⁵ Adoptée par le Comité des Ministres le 13 septembre 2000.

⁶ Adoptée par le Comité des Ministres le 26 mars 2002.

⁷ Claude-Valentin Marie, Prévenir l'immigration irrégulière : entre impératifs économiques, risques politiques et droits des personnes, Conseil de l'Europe 2004.

⁸ Rapport du CDMG sur le « *Cadre des politiques d'intégration* », 2000.

14. Par ailleurs, le caractère multiethnique des sociétés se reflète rarement dans la composition des tribunaux. Le plus souvent, les migrants et les communautés ethniques sont sous-représentés dans les professions juridiques et au sein des forces de l'ordre⁹.

15. Les systèmes juridiques existants n'ont pas, à ce jour, trouvé de solution pour s'adapter à la situation spécifique des migrants irréguliers. Considérés eux-mêmes comme des « hors-la-loi », les migrants irréguliers sont souvent dans l'incapacité de demander justice auprès des tribunaux. Cette situation s'applique à tous les aspects de leur vie quotidienne : travail, logement, sécurité, santé, etc. L'irrégularité de leur situation pèse lourdement sur la capacité des migrants irréguliers à engager une action quelconque. Elle les décourage de s'adresser à la police et leur interdit l'accès au système judiciaire.

16. Une étude récente du CDMG sur l'accès effectif des migrants irréguliers aux droits sociaux minimaux présente une liste de recommandations visant à améliorer leur accès au logement, à l'éducation, à la sécurité sociale, à la santé, aux services sociaux, à l'emploi et au séjour¹⁰.

III. Propositions

17. Le CDMG partage la position, exprimée dans le rapport présenté par le ministre espagnol de la Justice, selon laquelle un des outils majeurs pour améliorer la protection juridique des migrants est l'accès à l'information. Comme ce rapport le souligne justement, l'accès à l'information « *présuppose que les individus soient pleinement informés de leurs droits et de la manière dont ils peuvent les exercer et les faire respecter* ».

18. A cet égard, le rôle des ONG devrait être renforcé, et en particulier la capacité des associations de migrants de fournir à ceux-ci des informations et des conseils et de les orienter vers des avocats dûment qualifiés. Pour les migrants, les compatriotes sont souvent la seule source d'informations. Par conséquent, les expériences négatives vis-à-vis du système juridique peuvent faire l'objet d'une généralisation et contribuer à ce que les migrants ne s'adressent pas aux tribunaux. Les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent jouer – et jouent effectivement – un rôle important dans l'intégration des migrants et dans le respect de leurs droits. Travaillant au plus près des migrants, elles peuvent signaler les situations de vulnérabilité des personnes les plus exposées, en particulier les migrants en séjour irrégulier ainsi que les femmes et les enfants immigrés.

19. Des initiatives devraient être mises en œuvre afin d'améliorer la capacité des migrants à faire valoir leurs droits. Elles peuvent prendre des formes diverses : aide juridictionnelle ou services juridiques subventionnés, modes alternatifs de résolution des litiges, programmes d'éducation à la citoyenneté, dispenses des frais judiciaires ou, enfin, utilisation des technologies de l'information (par exemple des bases de données sur la réglementation). Il est également nécessaire de sensibiliser davantage les magistrats et les forces de l'ordre à deux types de problèmes particuliers : ceux auxquels les migrants sont confrontés et ceux qui apparaissent dans les sociétés multiethniques.

⁹ Comme le souligne le rapport du CDMG « *Diversité et cohésion : de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités* », 2000, « *les autorités ministérielles doivent chacune disposer des ressources humaines et autres qui leur sont nécessaires pour prendre en compte, dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques, les questions propres aux immigrés et aux minorités. Elles peuvent se donner les moyens d'agir efficacement sur ce terrain en constituant des commissions d'étude, en structurant leurs connaissances spécialisées en la matière, en recrutant des effectifs issus de communautés immigrées et minoritaires, et en collaborant avec le secteur non gouvernemental.* »

¹⁰ Migrants irréguliers : l'accès aux droits sociaux minimaux, Ryszard Cholewinski, Conseil de l'Europe 2005.

20. Enfin, le CDMG a examiné en 2004 des propositions pour l'élaboration de principes directeurs sur l'accès des migrants aux tribunaux et instances administratives des pays d'accueil. Il a toutefois décidé de reporter cette activité jusqu'à l'achèvement d'autres travaux. L'activité envisagée comprenait un examen des réglementations et politiques nationales d'un certain nombre de pays de destination afin d'évaluer les mesures prises pour aider les migrants à avoir accès à la justice, en apportant une attention particulière aux conseillers juridiques et au rôle des ONG.

21. Le CDMG est disposé à participer à une activité de ce type, si le Comité des Ministres devait en décider ainsi sur recommandation de la Conférence des ministres européens de la Justice de Lanzarote.

