

Comment faire des droits humains des migrants une réalité pour tous

Document d'orientation préparé par la Cellule de veille sur les migrations de la Conférence des OING

Juin 2020

Ce document est basé sur l'étude juridique¹ menée par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING et sur les contributions reçues de plusieurs OING et ONG spécialisées dans le domaine de la migration :

- Coalition internationale sur la détention
- Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture
- Caritas Europa
- PICUM
- Comité Helsinki hongrois
- Association européenne des jeunes avocats
- Femmes universitaires d'Europe
- Médecins du monde (Médecins du Monde)
- Comité permanent des médecins européens

Argumentaire

D'une manière générale, les contributions soulignent la nécessité pour le Conseil de l'Europe de renforcer le mécanisme de suivi existant, d'établir des lignes directrices et de partager les meilleures pratiques, de publier des rapports comparatifs, d'engager les Etats parties dans des dialogues constructifs, ainsi que de porter les conclusions les plus importantes à l'attention du Comité des Ministres et du grand public. En outre, le Conseil de l'Europe devrait renforcer son influence sur la politique de l'UE en matière de migration ainsi que sur la politique nationale des États membres, afin qu'elles soient conformes aux normes internationales en matière de droits humains.

Ce document n'a pas pour but d'être exhaustif. Il vise à mettre en évidence les questions urgentes qui doivent être traitées par les décideurs politiques à tous les niveaux, les professionnels agissant pour les droits humains, les institutions indépendantes des droits de l'homme et les organisations de la société civile. L'argumentaire est suivi d'une série de recommandations d'action, adressées en premier lieu aux décideurs politiques et aux organes de décision.

1. Consolider les politiques nationales sur la base des normes internationales en matière de droits humains

Actuellement, il existe deux tendances opposées en Europe :

¹ USING CRIMINAL LAW TO RESTRICT THE WORK OF NGOs SUPPORTING REFUGEES AND OTHER MIGRANTS IN COUNCIL OF EUROPE MEMBER STATES Thematic Study prepared by Dr Carla Ferstman on behalf of the Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe

1) la première vise à adopter un "statut d'État de transit" en facilitant le transit des migrants (en particulier des réfugiés) vers d'autres États européens (principalement du Nord). Pour y parvenir, les autorités se concentrent sur l'accélération du processus de demande et d'admission des réfugiés dans les passeports. Des pressions sont exercées sur les autorités européennes pour qu'elles rénovent le système de Dublin. Cette politique a été particulièrement mise en œuvre pendant la première période de la crise des réfugiés (2015 - 2018).

2) La deuxième tendance vise à adopter un "statut d'État gardien", qui semble actuellement renforcer le contrôle aux frontières, les critères d'octroi du statut de réfugié plus stricts, le retour plus rapide des demandeurs rejetés et même les refoulements. Cette approche conduit à d'éventuelles limitations des droits humains des réfugiés (procédurales et substantielles), à une faible qualité des procédures administratives et à de fréquents incidents violents aux frontières, car le principal objectif de l'État est d'empêcher l'entrée de nouveaux ressortissants de pays tiers.

Dans ce contexte, il semble crucial de consolider ces approches opposées au niveau supranational en procédant à une bonne évaluation des risques et des opportunités, sur la base des normes pertinentes du Conseil de l'Europe.

- Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme
- Les dispositions révisées de la Charte sociale européenne, ainsi que la décision du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives concernant les migrants et les réfugiés.

Cette évaluation de la situation en Europe et au niveau national devrait impliquer des approches fondées sur des données factuelles, contenant non seulement des données quantitatives, mais aussi des informations détaillées provenant des ONG agissant sur le terrain et des migrants eux-mêmes directement. Une attention particulière doit être accordée aux défis financiers, politiques et sociaux qui définissent le contexte dans les pays de premier accueil.

2. ONG et défenseurs des droits fournissant une assistance et un soutien aux migrants et aux réfugiés

La qualité du soutien proposé aux réfugiés et aux migrants est directement liée à la disponibilité des services fournis par les acteurs étatiques et non étatiques, ainsi qu'à l'environnement favorable et aux ressources fournies aux OSC agissant dans le domaine de la migration. Les installations surpeuplées, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE, les logements de mauvaise qualité portent atteinte à l'article 3 de la CEDH.

La criminalisation de la solidarité et du service fourni aux demandeurs d'asile par les organisations de la société civile, les ONG et les citoyens reste l'une des caractéristiques déterminantes des politiques gouvernementales dans de nombreux États membres. "Dans de nombreux pays, la criminalisation du travail des ONG est définie vaguement, et on ne sait pas

exactement quel type d'activités est concerné. Cela a conduit à l'incertitude et à l'application arbitraire des lois ².

Les ONG se concentrant sur les divers services fournis aux réfugiés (juridique, intégration, éducation, formation professionnelle, questions sociales, famille, divertissement, etc.), elles ne sont pas suffisamment impliquées dans les programmes d'hébergement et d'infrastructure pour les migrants. De même, certains États membres du Conseil de l'Europe semblent incapables et/ou peu désireux de fournir les services requis dans les établissements où sont hébergés les demandeurs d'asile, notamment en ce qui concerne l'éducation, l'assistance sociale, les soins psychologiques et psychothérapeutiques, les conseils juridiques, etc. L'accès des services ayant fait leurs preuves est entravé ou carrément interdit dans ces lieux.

La surveillance exercée par les défenseurs des droits, les avocats, les ONG est nécessaire, en particulier lorsque le service d'asile ne met pas en œuvre des dispositions légales visant la protection. Les dispositions légales et les pratiques administratives limitent souvent la capacité des avocats et des ONG (litiges) à représenter correctement les droits des migrants et des réfugiés.

3. Mettre fin à la détention des migrants et des réfugiés et faire de leur inclusion une réalité.

On observe, le recours croissant à la détention (arbitraire), sans que les Etats tiennent pas compte des garanties claires de l'article 5 et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière. La détention prolongée des personnes vulnérables, en particulier des enfants et des enfants non accompagnés, devient lentement la nouvelle norme, bien qu'il existe de nombreuses alternatives à la détention.

Dans de nombreux cas, les gouvernements adoptent une attitude calculée selon laquelle la réduction ou la suppression totale du soutien à l'intégration est utilisée comme un outil pour encourager les mouvements secondaires irréguliers, causant davantage de dommages et de tensions.

"L'accès aux soins de santé pour les différentes catégories de réfugiés reste très variable dans l'UE. Les législations nationales établissent souvent une distinction entre les migrants en situation régulière, à différentes étapes de la procédure d'asile, et les migrants sans papiers. Alors que les patients ayant un statut de réfugié ou de demandeur d'asile agréé ont un accès gratuit aux soins primaires dans la plupart des pays, l'accès aux soins secondaires est restreint dans de nombreux États membres, sauf dans les situations d'urgence. Les sans-papiers sont confrontés à des obstacles beaucoup plus importants dans l'accès aux soins de santé, tant au niveau primaire que secondaire. Seulement les soins d'urgence restent disponibles. Seuls quelques pays offrent un accès gratuit aux services de santé ³.

² USING CRIMINAL LAW TO RESTRICT THE WORK OF NGOs SUPPORTING REFUGEES AND OTHER MIGRANTS IN COUNCIL OF EUROPE MEMBER STATES Thematic Study prepared by Dr Carla Ferstman on behalf of the Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe

³ 'CPME Statement on the Medical Treatment of Refugees1' (CPME 2019/071 FINAL)

Le "European Alternatives to Detention (ATD) Network" (EATDN) est un groupe d'ONG européennes qui vise à réduire et à mettre fin à la détention d'immigrants en créant des preuves et une dynamique sur les alternatives basées sur l'engagement. Le réseau rassemble des ONG qui mènent des projets pilotes d'alternatives à la détention basés sur la gestion de cas dans six pays européens (Bulgarie, Chypre, Pologne, Royaume-Uni, Italie et Grèce) avec des organisations de niveau régional (PICUM et la Coalition internationale sur la détention). Adaptés chacun à leur propre contexte national, les projets pilotes travaillent avec diverses cohortes de migrants et utilisent le suivi et l'évaluation pour tester l'efficacité de la gestion des cas, en augmentant la capacité des personnes à s'engager et à travailler à la résolution des cas.

4. Les groupes cibles pour lesquels il est urgent d'agir

La protection des femmes migrantes et réfugiées est une priorité stratégique de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2022, qui vise notamment à garantir l'accès des femmes migrantes à la justice, à la protection, à la santé et à l'éducation.

Il est essentiel que le Conseil de l'Europe se concentre non seulement sur la traite et l'aide humanitaire, mais aussi sur le signalement et l'accès aux services. La Convention d'Istanbul est évidemment un cadre de référence pertinent à cet égard, notamment l'article 59 sur les permis de séjour.

"Les traumatismes physiques et psychologiques dus au stress extrême, les expériences de migration impliquant un danger ou un crime, et l'isolement social ont eu un impact sur la santé et les droits physiques, mentaux, sexuels et reproductifs des femmes. Les circonstances de la fuite peuvent également aggraver la violence domestique sous la forme de sévices physiques et psychologiques. En outre, les femmes réfugiées sont également plus exposées à un risque de grossesse et de périnatalité médiocres. D'un point de vue médical, et étant donné que la garantie de la santé et des droits sexuels et reproductifs garantit les droits de l'homme et contribue à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies, par exemple le ODD 3 sur la "bonne santé et le bien-être", il est nécessaire de mener une action ciblée et cohérente"⁴.

Il existe une base juridique solide pour l'action concernant la promotion d'un travail et d'un logement décent pour les travailleurs migrants et la lutte contre l'exploitation de leur travail. Ce problème doit être envisagé sous l'angle des droits humains et dans une perspective holistique, y compris les droits socio-économiques, le genre et les contextes migratoires, et ne pas être considéré uniquement comme un problème de justice pénale et de travail forcé.

5. Groupes vulnérables

L'agenda de développement pour 2030 reconnaît l'importance d'autonomiser les personnes en situation de vulnérabilité, notamment les personnes handicapées, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a appelé les États à protéger et à aider les réfugiés handicapés contre toutes les formes de discrimination et à leur fournir un

⁴ 'CPME Statement on the Medical Treatment of Refugees1' (CPME 2019/071 FINAL)

soutien adéquat pour répondre à tous leurs besoins. Les États membres devraient assurer l'identification et l'enregistrement systématiques des réfugiés et des autres personnes handicapées, en accordant une attention particulière à ceux qui ne peuvent pas communiquer leurs propres besoins.

La directive "qualification" (2011/95/UE) définit les critères de protection internationale, mentionne expressément l'orientation et l'identité sexuelles comme l'un des motifs possibles de persécution (article 10). Cependant, ces critères semblent être remis en cause par les agents chargés de l'asile qui ne prêtent pas une attention particulière aux persécutions fondées sur l'orientation ou l'identité sexuelle.

6. Aborder les questions nouvelles et urgentes comme les réfugiés climatiques / les migrants environnementaux

Le changement climatique peut entraîner la violation de droits essentiels tels que le droit à la vie, à la nourriture, à l'eau et à un abri. L'absence de mesures est elle-même reconnue comme une violation des droits humains, en particulier pour les personnes les plus vulnérables. Ces menaces, parfois associées à des crises politiques ou sociales, entraîneront inévitablement des mouvements de population et auront un impact sur la vie des générations futures. Le Conseil de l'Europe dispose déjà des normes nécessaires permettant d'aborder cette question en matière de climat et de justice sociale (comme la Convention de Berne et la Charte sociale européenne ou certaines jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme).

Il est nécessaire d'introduire une aide au retour dans les cas de migration circulaire, ainsi que de travailler avec la diaspora pour restaurer la terre d'origine.⁵

Recommandations

✓ Articulations entre la politique nationale et les normes internationales en matière de droits humains

Protéger l'accès à l'asile en Europe, y compris l'accès au territoire, et des procédures d'asile équitables et efficaces, qui comprennent des garanties et une protection contre le refoulement.

Développer les dispositions juridiques spécifiques visant à protéger les droits des migrants et des demandeurs d'asile pendant les périodes d'urgence, en étroite coopération avec les acteurs de terrain. Cela va de pair avec le respect du principe de non-refoulement et implique notamment le contrôle strict des procédures dites accélérées pour garantir à chaque demandeur d'asile un examen individuel et approfondi de sa demande et le droit à un recours suspensif.

Suivre les mesures d'urgence de la Covid-19 affectant le droit de demander et de bénéficier de l'asile dans les États du Conseil de l'Europe (proportionnalité, légalité et nécessité des

⁵ Conference of INGOs Recommendation on climate change, migration and human rights in view of the United Nations Conference on Climate Change (COP25)

mesures, durée, si les mesures sont levées en même temps que d'autres mesures d'urgence ou si elles deviennent permanentes).

✓ **Protection des défenseurs des droits et des ONG qui fournissent une assistance et un soutien aux migrants et aux réfugiés**

Supprimer « le délit de solidarité » de la législation nationale et veiller à ce que les ONG puissent mener leurs activités légitimes (y compris l'assistance et le suivi), en aidant les migrants et les réfugiés dans différents contextes géographiques.

Veiller à ce que ces acteurs disposent de conditions décentes pour aider et représenter les migrants et les réfugiés, que la confidentialité de leur travail soit respectée, qu'ils aient accès aux camps d'accueil.

Veiller à ce que les soins médicaux fournis dans les "points chauds" aient le même niveau de soins pour tous les patients, indépendamment de leur origine ethnique, de la couleur de leur peau, de leur statut politique ou de leur religion.

Impliquer les professionnels (personnel médical, travailleurs sociaux, avocats, etc.) dans la gestion des crises pour répondre aux besoins urgents des patients réfugiés en matière de santé et maintenir l'obligation éthique de sauvegarder leurs droits à des soins de santé de haute qualité.

Protéger l'accès à l'asile en Europe, y compris l'accès au territoire, et des procédures d'asile équitables et efficaces, qui comprennent des garanties et une protection contre le refoulement.

Garantir l'accès au territoire et à la procédure. Cette question est fortement liée aux expulsions collectives, à la violence aux frontières, une pratique extrêmement violente et dangereuse qui se répand dans les États membres.

Assurer au secteur de la société civile l'accès aux lieux d'hébergement et aux demandeurs d'asile. Les autorités de l'État refusent à la société civile l'accès à la plupart des lieux d'hébergement. Comme les capacités du Conseil de l'Europe sont limitées à cet égard, surtout si l'on tient compte du nombre de ces lieux dans les États membres, il est nécessaire d'encourager l'établissement de rapports réguliers sur la situation dans ces lieux.

✓ **La détention des migrants et des réfugiés et la garantie de conditions d'accueil adéquates**

Assurer des conditions d'accueil adéquates et conformes aux normes pour les demandeurs d'asile et les réfugiés

Assurer et contrôler le respect des droits humains dans le cadre des procédures de retour. Il s'agit notamment de veiller à ce que, avant qu'une décision de retour ne soit rendue, toutes les options de résolution du cas soient évaluées, y compris la régularisation, le déplacement vers un pays tiers et le retour dans le pays d'origine. Les décisions de retour devraient toujours être fondées sur une évaluation approfondie de la situation, des besoins et des vulnérabilités des personnes, et de l'impact que les retours auraient sur leur vie en termes de respect des droits fondamentaux, y compris la vie privée et familiale. Lorsque des enfants sont concernés, l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être le principe directeur. Le départ volontaire devrait toujours être l'option privilégiée, et le recours à la force devrait toujours être rejeté.

Mettre fin à la détention des enfants. La détention des mineurs est contraire à leur inclusion dans la communauté. Il est nécessaire de renforcer le plaidoyer pour mettre fin à la détention des mineurs, en particulier lorsque cette détention est basée uniquement sur leur statut de migrant.

"L'évaluation médicale de l'âge est problématique sur le plan éthique. Dans les cas où l'évaluation médicale de l'âge est inévitable, la santé et la sécurité du jeune réfugié doivent être la première priorité. Tout examen doit prendre en considération les éventuelles expériences traumatisantes et les sensibilités culturelles ou religieuses de chaque personne. Pour l'évaluation de l'âge, l'utilisation de radiations ionisantes ou d'autres investigations potentiellement dangereuses, telles que l'examen génital, est contraire à l'éthique et doit être évitée".

Faire une évaluation précoce de la situation de l'enfant en vue de régulariser la situation des enfants. Le fait que les enfants deviennent des adultes sans papiers, parce que les décisions ne sont pas prises avant qu'ils n'aient 18 ans est un défi important pour les droits de l'enfant dans de nombreux pays. Il est important que les procédures relatives à l'intérêt supérieur soient engagées avant que l'enfant n'ait 18 ans, ou que sa protection en tant qu'enfant soit prolongée au-delà de 18 ans si la décision n'a pas été prise à temps par l'Office de l'immigration. Une position du Conseil de l'Europe sur ce point, fondée sur les droits de l'enfant, constituerait un progrès important pour les enfants dans les migrations.

Mettre en œuvre les solutions alternatives à la détention, suite aux travaux du CDDH-MIG mais aussi en tenant compte des projets de la société civile

S'engager auprès des communautés locales et consulter directement leurs représentants, dans le but de combler toute différence avec les populations réfugiées et migrantes et d'accroître la cohésion entre elles.

✓ **Les femmes migrantes**

Les États membres devraient veiller à ce que les soins de maternité et les droits reproductifs, y compris les mesures préventives, soient accessibles à toutes les femmes sans obstacle en termes de coût ou d'éligibilité.

Suivre la situation des femmes sans papiers et leur accès aux droits

Valoriser la contribution des femmes migrantes à la société et leur image publique

✓ **Les travailleurs migrants**

Il est nécessaire de garantir l'égalité de traitement de tous en Europe.

Dans le contexte de l'urgence sanitaire et de la pandémie de Covid-19, il est urgent de promouvoir l'accès des médecins réfugiés à la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles et aux procédures d'autorisation pour réacquérir le droit d'exercer la médecine dans le pays d'accueil. Pour ce faire, il est recommandé de tenir compte des éventuelles spécificités de la situation de ces médecins, comme l'adoption de procédures administratives afin tenir compte de la perte de documents d'identité

✓ **Groupes vulnérables**

Veiller à ce que les droits humains des migrants sans papiers soient respectés.

Fournir un soutien adéquat pour répondre aux besoins spécifiques des groupes vulnérables.

Fournir et promouvoir une formation qui rassemblerait des représentants de l'administration publique, des juges, des avocats, de la police et de la société civile afin d'accroître leurs capacités à mettre en œuvre les droits de ces groupes dans la procédure d'asile, dans l'accueil en hébergement, les services de soins de santé.

Faire des rapports réguliers sur la discrimination, le harcèlement et les crimes de haine envers les groupes vulnérables.