

19 juin 2017

**COMITE EUROPEEN DE COOPERATION JURIDIQUE (CDCJ)
LES CONDITIONS DE LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE DES MIGRANTS**

AUDITION DES PRINCIPALES PARTIES PRENANTES

22-23 juin 2017

Strasbourg, Conseil de l'Europe
Bâtiment Agora, Salle G.01

Orientations pour les discussions

Introduction

1. Le Conseil de l'Europe prépare actuellement un projet d'instrument juridique du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles européennes relatives aux conditions de rétention administrative des migrants. Sous les auspices du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), le Comité d'experts sur la rétention administrative des migrants (CJ-DAM) effectue un exercice de codification portant sur un ensemble de règles détaillées en matière de rétention, fondées sur les normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme relatives aux conditions de rétention des migrants.

2. Cet exercice se limite à la codification des normes existantes relatives à la rétention administrative des migrants et n'a pas pour objet l'élaboration de nouvelles normes. Les discussions lors de l'audition du 22-23 juin ne pourront aller au-delà même de ce mandat.

3. La codification dans un seul et unique instrument spécifique proposant un ensemble clair et cohérent de règles internationales sur les conditions de rétention des migrants éviterait le risque de divergences entre régimes juridiques et aiderait à établir des normes applicables universellement. Ce projet d'instrument juridique mettrait l'accent sur des garanties individuelles pertinentes concernant les conditions de rétention administrative des migrants et fournirait des orientations supplémentaires aux autorités nationales responsables de centres fermés.

4. Les dispositions de ce projet d'instrument portent essentiellement sur les conditions de rétention telles que : l'hébergement, la santé et le bien-être, la sécurité, les voies de recours, l'assistance linguistique, la communication avec le monde extérieur, la représentation juridique, le degré des restrictions de la liberté et le caractère approprié des lieux de rétention.

Modalités de l'audition

5. Cette audition est organisée dans le cadre du processus de consultation, qui entend associer les acteurs clés et la société civile à l'élaboration du projet d'instrument de codification en les consultant sur le projet de texte avant la finalisation de sa préparation.

6. Les participants à l'audition sont invités à partager leurs points de vue et leurs expériences et à donner leur avis sur des questions à traiter, notamment s'ils estiment que d'autres normes pertinentes relatives aux conditions de rétention administrative des migrants doivent être prises en compte.

7. Chaque séance sera menée par un modérateur qui se chargera de guider les discussions, de recadrer le débat et de gérer le temps imparti. Un rapporteur de réunion prendra des notes sur les avis exprimés par les participants et présentera ses conclusions à la fin de l'audition. Le rapport sera transmis au CJ-DAM et au CDCJ, responsables de l'établissement du projet de texte.

8. Pour faciliter les échanges de vue, plusieurs points sont mis en exergue ci-dessous, **mais uniquement à titre indicatif. Les participants sont invités à soulever d'autres points qui présentent un intérêt selon eux.** Les sujets traités ont été regroupés par thèmes de nature différente, mais complémentaires. Les participants peuvent être appelés par conséquent à partager leurs points de vue sur ces sujets sous différents angles, selon les thèmes abordés.

Session 1

Champ d'application, structure, normes à codifier et leur mise en œuvre pratique

9. Les règles s'appliquent aux conditions de rétention. Les sources des normes qui ont été codifiées sont indiquées dans les notes de bas de page du projet d'instrument de codification¹. Ces normes ont été codifiées sous forme de règles adressées aux États membres et à leurs autorités compétentes, qui, dans de nombreux cas, sont celles responsables de la gestion quotidienne des centres de rétention administrative de migrants. Les Règles pénitentiaires européennes ont servi de modèle pour la structure du projet d'instrument de codification.

- ❖ D'une manière générale, toutes les normes (y compris celles qui sont juridiquement contraignantes et celles à caractère non contraignant) sont-elles correctement reflétées ? Est-ce que des normes essentielles ont été omises ?
- ❖ Y-a-t-il des normes qui ne devraient pas être codifiées et, le cas échéant, pour quelles raisons ?
- ❖ Le champ d'application est-il suffisamment bien défini dans le projet de texte ? Les définitions sont-elles claires et précises ? D'autres termes devraient-ils être définis ?
- ❖ La structure du projet d'instrument semble-t-elle appropriée ? Le niveau de détail des règles est-il propice à leur mise en application effective ?

Garanties et protections

10. Les migrants placés en rétention administrative ont des droits et sont sujets à protection. Ces droits concernent non seulement leurs conditions matérielles mais aussi les procédures qui régissent leur rétention, les moyens de la contester et les conditions de celle-ci. Ces deux aspects sont pris en compte dans le projet d'instrument de codification.

- ❖ Toutes les garanties et protections pertinentes sont-elles correctement prises en compte dans le projet d'instrument de codification, notamment en matière de conditions matérielles, développement personnel, santé, voies de recours et procédures de rétention ?

¹ Le document CJ-DAM(2017)8 contient une liste exhaustive des instruments internationaux et d'autres sources desquels les normes sont tirées, y compris les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

- ❖ Les différentes règles prévues dans le projet d'instrument de codification (telles que celles en matière de développement personnel et d'éducation) sont-elles compatibles avec les périodes variables et imprécises (longues ou courtes) durant lesquelles les migrants peuvent être placés en rétention administrative ? Quelles pourraient être, le cas échéant, les difficultés de leur mise en œuvre ?
- ❖ Y-a-t-il des normes existantes qui pourraient être trop restrictives aux droits des migrants notamment concernant le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les centres de rétention fermés ? Dans l'affirmative, quelles sont ces normes et comment pourraient-elles être reformulées tout en respectant l'objectif du processus de codification ?
- ❖ Concernant les requêtes et plaintes, quels seraient les besoins spécifiques de l'autorité compétente responsable de la gestion des requêtes et de l'examen des plaintes, notamment vis-à-vis des plaintes pour mauvais traitements ? Quelles pourraient être les formes de protection et d'assistance dont pourrait bénéficier un migrant ?
- ❖ S'agissant des soins de santé, les différentes règles prévues dans le projet d'instrument de codification tiennent-elles suffisamment en compte la diversité des systèmes de santé des États membres tout en reflétant les normes internationales existantes relatives aux soins de santé pour les migrants en rétention administrative ?

Session 2

Rétention administrative dans d'autres lieux que les centres fermés

11. Les règles codifiées portent uniquement sur les centres de rétention fermés. Dans des circonstances exceptionnelles, les migrants peuvent être placés dans d'autres lieux, appelés « structures d'hébergement temporaires ». Il peut s'agir de prisons et de postes de police – situations prises en compte par les règles codifiées –, mais aussi de zones de transit, notamment de salles d'attente d'aéroports – situations non prises en compte par les règles codifiées.

- ❖ A la lumière des normes internationales existantes, quelles sont les garanties et les mesures de protection assurées aux migrants au sein des structures d'hébergement temporaires ? Ces mesures de protection et garanties varient-elles selon les différents types de structures d'hébergement temporaires ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure ?
- ❖ Le projet d'instrument de codification devrait-il inclure les normes relatives à la rétention administrative dans les structures d'hébergements temporaires ? Dans l'affirmative, de quelle manière et quel type de structures devrait être intégrées dans le projet d'instrument ?

- ❖ Quelles pourraient être les conséquences pratiques d'une codification des normes relatives aux structures d'hébergement temporaires (en termes de moyens humains, hébergements, santé, etc.) ?
- ❖ La codification de ces normes pourrait-elle entraîner un risque de réglementer des situations exceptionnelles, voire illégales, et ce faisant de les légitimer ?

Éviter toute impression d'environnement carcéral

12. Dans chaque centre de rétention fermé, les individus doivent se sentir en sécurité et un règlement intérieur doit être établi et respecté. A cet égard, il suffit de peu pour que le régime de rétention administrative des migrants ressemble au régime carcéral ; or, ces deux régimes comportent des différences fondamentales qui doivent être respectées. Les migrants ne sont pas placés en rétention pour des raisons pénales et devraient bénéficier d'une situation privilégiée par rapport à celle des détenus. Le projet d'instrument de codification ayant adopté une structure similaire à celle des Règles pénitentiaires européennes, il n'est pas à exclure qu'il ait retenu involontairement des dispositions plus adaptées au milieu carcéral qu'aux centres de rétention administrative de migrants.

- ❖ Le projet d'instrument parvient-il à un juste équilibre entre le principe d'éviter toute impression d'environnement carcéral et les règles sur le maintien de l'ordre, la sécurité et la discipline ?
- ❖ Quelles règles du projet d'instrument de codification, le cas échéant, ne conviennent pas à la rétention administrative de migrants ?
- ❖ Quelles autres dispositions, basées sur les normes internationales existantes, pourraient être envisagées afin de mieux éviter toute impression d'environnement carcéral ?
- ❖ Comment le projet de texte pourrait être amélioré à cet égard ?
- ❖ A la lumière des normes internationales existantes, quelles devraient être les missions, tâches et qualifications principales des membres du personnel compte tenu des spécificités des centres de rétention administrative pour les migrants et par opposition au régime carcéral ? Comment évaluer la qualité de leur travail ?
- ❖ S'agissant des communications avec le monde extérieur, les règles du projet d'instrument parviennent-elles à un juste équilibre entre d'une part, les droits des migrants de communiquer avec l'extérieur et de recevoir des visites, et d'autre part le besoin de maintenir le bon ordre et la sécurité au sein des centres de rétention ? Existe-t-il des normes qui offrent d'autres services (par exemples pour des visites familiales privées (avec des enfants) ou des visites conjugales) ?

Session 3

Personnes en situation spécifique de vulnérabilité

13. La rétention administrative des personnes en situation spécifique de vulnérabilité reste un sujet particulièrement sensible. Le projet d'instrument de codification se base sur la présomption que tout migrant retenu dans un centre fermé est vulnérable et ne prévoit pas, par conséquent, de sections distinctes pour les différents groupes vulnérables. En revanche, les dispositions relatives aux migrants se trouvant dans certaines situations de vulnérabilité (par exemple, les enfants, les victimes de la traite, les personnes handicapées) ont été intégrées dans tout le projet de texte, le cas échéant. La rétention de ces personnes doit constituer une mesure de dernier ressort ; de plus, les autorités administratives devraient soumettre les migrants à des examens afin de déterminer les besoins spécifiques découlant de leur situation particulièrement vulnérable.

- ❖ Le projet d'instrument de codification risque-t-il de « normaliser » des situations exceptionnelles, c'est-à-dire de rendre la rétention des migrants concernés plus acceptable et, dans l'affirmative, comment peut-on éviter ce risque ?
- ❖ Le projet d'instrument de codification prend-il en compte toutes les situations de vulnérabilité couvertes par les normes internationales existantes ?
- ❖ L'approche choisie de ne pas faire de sections distinctes dans le projet d'instrument de codification sur les normes pertinentes relatives aux migrants en situations vulnérables est-elle appropriée ?
- ❖ Y-at-il des normes codifiées qui ne sont pas appropriées dans le cadre de la rétention administrative des migrants en situation de vulnérabilité ?
- ❖ Le projet d'instrument de codification fait-il une distinction suffisamment claire entre les migrants en général et ceux qui sont dans une situation de vulnérabilité particulière ? Cette distinction serait-elle fonctionnelle pour les autorités compétentes ?
- ❖ Les dispositions relatives à l'examen des migrants afin de déterminer leur éventuelle vulnérabilité sont-elles suffisantes ? Comment les autorités compétentes peuvent-elles déterminer le plus efficacement possible les situations de vulnérabilité, évaluer les besoins particuliers des migrants à titre individuel et s'assurer que leurs conditions de rétention soient adaptées à leurs besoins ? À quel moment et à quels intervalles l'examen devrait-il avoir lieu ?
- ❖ Quelles mesures spécifiques devraient être prises lorsque des enfants sont placés en rétention administrative ? Quelles seraient les autres solutions envisageables ?
- ❖ Le projet d'instrument de codification prend-il suffisamment en considération le risque accru de vulnérabilité auquel les femmes peuvent faire face ? Le texte tient-il suffisamment compte des besoins spécifiques des femmes dans les centres de rétention ?