

Doc. 11111
18 décembre 2006

Droits fondamentaux des migrants irréguliers

Recommandation 1755(2006)

Réponse du Comité des Ministres
adoptée à la 983^e réunion des Délégués des Ministres (13 décembre 2006)

1. Le Comité des Ministres a pris note de la Recommandation 1755 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers. Il prend note avec intérêt aussi de l'utile rappel des dispositions qui, dans les instruments internationaux en vigueur, sont de nature à sauvegarder les droits minimaux des migrants irréguliers contenus dans la Résolution 1509 (2006) portant sur le même sujet, laquelle signale à cet égard – dans son paragraphe 10 – une absence de protection spécifique ou intégrale. Il a transmis la recommandation au Comité européen sur les migrations (CDMG), au Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS), au Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) pour information et commentaires éventuels. Les observations reçues font l'objet d'une annexe à la présente réponse.
2. Le Comité des Ministres fait sienne l'affirmation de l'Assemblée parlementaire figurant dans la Résolution 1509 (2006) et selon laquelle la Convention européenne des Droits de l'Homme assure des sauvegardes minimales aux droits civils et politiques pouvant être reconnus aux migrants irréguliers. En ce qui concerne les droits sociaux et économiques, il souligne que s'il est essentiel d'encourager les Etats membres à assurer une protection minimale aux migrants irréguliers, il appartient à chaque Etat d'adopter à cet égard des mesures spécifiques, lorsque cela s'avère approprié.
3. S'agissant de l'établissement d'une liste de droits minimaux pour les migrants irréguliers, le Comité des Ministres renvoie aux activités du Comité européen sur les migrations (CDMG), notamment au rapport intitulé « Migrants irréguliers : l'accès aux droits sociaux minimaux », publié en 2005, qui contient des propositions sur les garanties minimales en matière de droits sociaux, telles que l'Assemblée les préconise.
4. Concernant la proposition d'organiser une table ronde sur l'état des ratifications de la Convention internationale des Nations Unies sur la protection et les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, ainsi que d'analyser les obstacles qui empêchent les Etats membres de ratifier ce traité, le Comité des Ministres a pris note de la proposition du CDMG, qui se déclare prêt à conduire un tel exercice. Le Comité s'interroge toutefois sur l'intérêt qu'il y aurait d'analyser, au sein du Conseil de l'Europe, la situation relative à la ratification d'une convention des Nations Unies.
5. S'agissant de la dernière demande de l'Assemblée, tendant à ce qu'on vérifie l'efficacité de la Charte sociale européenne pour ce qui est des migrants irréguliers, le Comité des Ministres signale que ni la Charte sociale européenne, ni la Charte révisée ne contient de dispositions relatives aux intéressés. On tient compte cependant des situations nationales en la matière dans le cadre des activités de cohésion sociale. A titre d'exemple, un groupe d'experts placé sous l'égide du CDMG a été chargé d'évaluer en 2005-2006 l'accès effectif des migrants irréguliers aux droits minimaux en évaluant cinq politiques nationales en la matière. Le CDMG doit examiner les résultats de ces travaux eu printemps 2007.

Annexe 1 à la réponse

Avis du Comité européen sur les migrations (CDMG)¹ sur la Recommandation 1755 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers

1. Le Comité européen sur les migrations (CDMG) se félicite de l'attention portée par l'Assemblée parlementaire à la question des droits fondamentaux des migrants irréguliers et convient de la nécessité de clarifier les droits minima applicables aux immigrés en situation irrégulière.
2. Le CDMG salue la proposition de l'Assemblée parlementaire visant à organiser une table ronde de discussion sur l'état des ratifications, par les Etats membres du Conseil de l'Europe, de la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Le CDMG organisera une telle table ronde en vue d'analyser les obstacles auxquels les Etats membres sont confrontés dans la ratification du traité, sous réserve des instructions du Comité des Ministres.
3. Le CDMG rappelle à l'Assemblée parlementaire que dans le cadre de sa 7e Conférence (Helsinki, septembre 2002), les Ministres européens responsables des Affaires migratoires ont proposé au Comité de Ministres d'examiner les questions de dignité humaine, y compris l'accès effectif aux droits minimaux des personnes dans le besoin (Déclaration finale, paragraphe 36). Aux fins de cette recommandation, le CDMG et/ou le Secrétariat ont organisé plusieurs activités consacrées à la situation des migrants en situation irrégulière (rapports, séminaires et groupes d'experts).
4. Plus récemment, le CDMG a adopté la publication d'un rapport sur l'accès des migrants en situation irrégulière aux droits sociaux (« Migrants irréguliers : accès aux droits sociaux », Ryszard Cholewinski, 2005). Ce rapport examine le cadre international relatif à l'accès des migrants irréguliers aux droits sociaux suivants : logement, éducation, sécurité sociale, santé, services sociaux et d'assistance, conditions équitables d'emploi et droits de résidence et régularisation. Il fait le bilan sur les obstacles à un véritable accès et fait des propositions pour des garanties minimales.
5. Le CDMG prépare actuellement une recherche sur des politiques spécifiques relatives aux migrants irréguliers dans 5 Etats membres, elle sera examinée par le comité en 2007.

Annexe 2 à la réponse

Avis du Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) sur la Recommandation 1755 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers

Le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) a pris note de la Recommandation 1755 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers, en particulier du paragraphe 3.1 qui demande aux comités intergouvernementaux d'établir une liste des droits minimaux des migrants en situation irrégulière.

Le CDCS attire l'attention du Comité des Ministres sur le fait qu'il a déjà longuement débattu divers aspects de cette question délicate dans le passé. Il renvoie à cet égard aux études menées sous sa responsabilité : « La situation spécifique des travailleuses migrantes en Europe au regard de la sécurité sociale » et le « Rapport exploratoire sur l'accès des travailleurs migrants irréguliers à la protection sociale » publiée en 2004.

Concernant la liste des droits minimaux des migrants en situation irrégulière demandée par la recommandation, le CDCS rappelle que la Charte sociale européenne n'inclut pas les migrants irréguliers dans son champ d'application personnel. Il appartient donc aux Etats membres de décider s'ils entendent intégrer les migrants irréguliers dans leur législation nationale et dans quelle mesure.

Par ailleurs, la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, entrée en vigueur le 1er juillet 2003, énumère dans sa 3e partie les « droits de l'homme de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille » alors que la 4e partie indique les « autres droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille qui sont pourvus de documents ou en situation régulière ».

Le CDCS estime dès lors que cette question n'appelle pas d'action supplémentaire de sa part.

¹ Avis préparé par le Bureau du CDMG et finalisé par le Secrétariat après son 63e réunion (Kiev, 27 septembre 2006).

*Annexe 3 à la réponse***Avis du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne sur la Recommandation 1755 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers**

1. A la demande du Comité des Ministres (972e réunion, 12 juillet 2006), le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne a examiné, lors de sa 113e réunion (12-15 septembre 2006), la Recommandation 1755 (2006) de l'Assemblée parlementaire et a adopté l'avis ci-après.
2. Le Comité gouvernemental relève l'intérêt manifesté par l'Assemblée parlementaire pour la Charte sociale européenne et prend note de la Recommandation 1755 (2006), qu'il a examinée avec attention.
3. Le Comité gouvernemental réaffirme par ailleurs à cette occasion son attachement à la protection des droits sociaux et rappelle le caractère indivisible des droits de l'homme – civils, politiques, sociaux, économiques et culturels.
4. Les valeurs fondamentales de nos sociétés, comme le respect des droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit, doivent être partagées par toutes celles et tous ceux qui vivent en Europe.
5. Le Comité gouvernemental souhaite formuler les observations ci-après :
 - 5.1 Le Comité gouvernemental convient qu'il est effectivement urgent, pour les gouvernements d'une Europe qui apparaît de plus en plus comme un refuge pour les demandeurs d'asile et comme une destination pour les migrants, de clarifier les droits de ceux d'entre eux qui sont en situation irrégulière.
 - 5.2 Le Comité gouvernemental rappelle que les migrants en situation irrégulière n'entrent pas dans le champ d'application personnel de la Charte sociale européenne. Aux termes de l'Annexe à la Charte révisée, les articles 1 à 17 et 20 à 31 ne s'appliquent aux étrangers « que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties contractantes résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie contractante intéressée ». En outre, il ressort assez clairement du libellé des articles 18 et 19, qui traitent plus particulièrement du droit d'exercer une activité lucrative dans le territoire des autres Parties et du droit des travailleurs migrants et de leurs familles, que ces dispositions sont assorties des mêmes restrictions.
 - 5.3 Cependant, il convient de noter que, dans l'introduction générale aux Conclusions XVII-1 (2004), le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) a rappelé que les Parties à la Charte peuvent en étendre l'application au-delà de l'exigence minimale que prévoit l'Annexe et a déclaré que les Parties ont garanti à des étrangers non couverts par la Charte des droits identiques à ceux que la Charte énonce ou qui en sont indissociables soit par la ratification d'autres traités en matière de droits de l'homme – notamment la Convention européenne des Droits de l'Homme – soit par l'adoption de règles de droit interne, constitutionnelles, législatives ou autres qui n'établissent pas de distinction entre les personnes expressément mentionnées dans l'Annexe et les autres étrangers.
6. A ce jour, le Comité gouvernemental ne considère pas nécessaire d'étendre le champ d'application de la Charte pour y inclure le groupe cible spécifique des migrants en situation irrégulière. Cependant, il pourrait s'avérer pertinent, à l'avenir, d'amender la Charte afin que ce groupe soit pris en considération.

*Annexe 4 à la réponse***Avis du Bureau du CDDH sur la Recommandation 1755 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers²**

1. Le Bureau du Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) a pris note avec intérêt de la Recommandation 1755 (2006) – « Droits fondamentaux des migrants irréguliers », ainsi que de la Résolution 1509 (2006) et du rapport de la Commission de l'Assemblée parlementaire des migrations, des réfugiés et de la population (document 10924 du 4 mai 2006). Il ne peut que partager les préoccupations exprimées par l'Assemblée parlementaire dans ces textes : dans la mesure où les migrants en situation

² Lors de leur 971e réunion (12 juillet 2006, point 3.1b) les Délégués des Ministres ont convenu de communiquer notamment au Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) la présente recommandation pour information et commentaires éventuels avant le 16 octobre 2006. Le CDDH ne se réunissant pas avant l'expiration du délai, la présente réponse a été adoptée par son Bureau lors de sa 72e réunion (12–13 octobre 2006).

irrégulière se trouvent souvent en situation de vulnérabilité, ils ont tout particulièrement besoin que leurs droits fondamentaux soient protégés (§5 de la résolution).

2. Bien qu'en estimant, avec l'Assemblée, qu'un instrument juridique spécialement consacré aux droits des migrants en situation irrégulière n'aurait que peu de chances de recueillir l'adhésion des Etats membres, le Bureau note avec intérêt la demande de l'Assemblée visant à ce que les droits minimaux de ces personnes soient codifiés et précisés par les comités intergouvernementaux compétents (§3.1 de la recommandation) en prenant pour point de départ la liste de droits civils, politiques, économiques et sociaux mentionnés aux §§ 12-13 de la résolution. Cette codification prendrait la forme d'une recommandation ou de lignes directrices adressées aux gouvernements des Etats membres.

3. Dans la perspective de la protection des droits de l'homme qui est la sienne, le Bureau considère que la liste de droits civils et politiques minimaux figurant au §12 de la résolution constitue une base excellente de discussion. Il se déclare prêt à examiner cette question si le Comité des Ministres décidait de charger le CDDH de contribuer à l'élaboration d'une recommandation ou de lignes directrices dans ce domaine. Il relève toutefois que plusieurs questions soulevées sont complexes et nécessiteraient un examen en profondeur. Compte tenu de la charge de travail du CDDH, il ne serait pas envisageable de parvenir à des résultats tangibles dans un délai rapproché.

4. Par ailleurs, le Bureau rappelle la Recommandation n°R (2000) 3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité, élaborée au sein du CDDH. Cette recommandation pourrait être une source utile pour déterminer un seuil minimum de droits qui devraient être reconnus à toute personne quel que soit son statut.