

# 1. Introduction – Activités récentes du Conseil de l'Europe

Durant les dernières années, le Conseil de l'Europe a exprimé sa vive préoccupation au sujet du sort des migrants en situation irrégulière. Ces derniers représentent un groupe particulièrement vulnérable au sein de la société, cette préoccupation est donc conforme aux principes sociaux et aux principes des droits de l'homme sur lesquels reposent les activités du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>. En janvier 2000, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation n° R (2000) 3 sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité, qui appelle instamment les gouvernements des Etats membres à appliquer les cinq principes suivants:

1. «Les Etats membres devraient reconnaître, dans leur législation et leur pratique, un droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires à toute personne en situation d'extrême précarité.»
2. «Le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires devrait à tout le moins couvrir la nourriture, l'habillement, l'hébergement et les soins médicaux de base.»
3. «Le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires devrait être justiciable, toute personne en situation d'extrême précarité devant pouvoir l'invoquer directement devant les autorités et le cas échéant devant les tribunaux.»
4. *«L'exercice de ce droit devrait appartenir aux nationaux et aux étrangers, quel que soit le statut de ces derniers au regard du droit des étrangers, selon les modalités à définir par les autorités nationales.»*
5. «Les Etats membres devraient veiller à ce que l'information sur l'existence de ce droit soit suffisante<sup>2</sup>.»

Ces principes définissent un niveau minimal en ce qui concerne le traitement des personnes, niveau qui doit être respecté dans les pratiques et qui ne peut être refusé à aucun individu en raison de sa nationalité ou de son statut juridique. La présente étude considère que les migrants en situation irrégulière devraient pouvoir bénéficier de droits plus substantiels dans certains domaines, mais il est important de garder présent à l'esprit le seuil minimal défini dans cette recommandation.

En octobre 2001, le Conseil de l'Europe a organisé une conférence internationale à Athènes pour discuter de la question de la dignité humaine des migrants en situation irrégulière<sup>3</sup>. La 7<sup>e</sup> Conférence des ministres responsables des questions de migration, qui s'est réunie à Helsinki en septembre 2002, a adopté une déclaration qui fait indirectement référence à la migration irrégulière. Plusieurs paragraphes de cette déclaration sont

axés sur la prévention de la migration irrégulière, ainsi que sur la lutte contre les filières clandestines et la traite des êtres humains. Mais elle recommande aussi d'examiner les questions touchant à la dignité humaine, y inclus les questions concernant la jouissance effective des droits minimaux pour les personnes en ayant besoin<sup>4</sup> – cette catégorie comprenant les migrants en situation irrégulière. Un rapport sur la prévention de la migration irrégulière<sup>5</sup>, établi à la demande du Comité européen sur les migrations (CDMG), décrit en détail les principaux aspects de la migration irrégulière, mais n'apporte pas suffisamment d'indications sur les moyens de promouvoir les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière. L'Assemblée parlementaire a, elle aussi, joué un rôle actif dans la promotion des droits des migrants en situation irrégulière: en septembre 2002, elle a recommandé au Comité des Ministres d'élaborer un instrument international détaillé abordant l'ensemble des questions concernant la migration clandestine et, en particulier, la nécessité de protéger les droits minimaux des migrants en situation irrégulière<sup>6</sup>. Les mouvements de migration irrégulière ont été discutés par un séminaire d'experts qui a eu lieu à Strasbourg en novembre 2002<sup>7</sup>, et les conditions de travail et de vie des migrants occupant un emploi irrégulier dans le secteur agricole des pays du sud de l'Europe ont fait l'objet d'un rapport de l'Assemblée parlementaire en juillet 2003, puis d'une recommandation en septembre 2003<sup>8</sup>. Il convient aussi de signaler la création, par la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, d'un groupe de travail chargé de discuter de l'expulsion des migrants en situation irrégulière. Le mandat de ce groupe de travail inclut notamment la rédaction d'un projet de guide de bonne conduite afin de protéger les droits de l'homme en ce domaine<sup>9</sup>.

En mars 2003, le secrétariat de la Direction générale de la cohésion sociale (ci-après «le secrétariat») a préparé un rapport préliminaire à l'intention du CDMG, afin d'identifier les principales catégories de migrants en situation irrégulière et les dispositions internationales concernant leur accès effectif aux droits minimaux<sup>10</sup>. Le CDMG a décidé de commanditer une étude sur les obstacles à la jouissance effective des droits minimaux par les «personnes en ayant besoin» et, afin d'aider le consultant dans son travail, a créé en décembre 2003 un Groupe de travail ad hoc sur les migrants en situation irrégulière (ci-après: «groupe de travail ad hoc») pour discuter de la protection et de la promotion des droits fondamentaux des migrants irréguliers pendant le processus migratoire – y compris pendant leur voyage –, de leur situation économique et sociale dans le pays de destination, et de leur traitement au retour dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers. Le rapport du groupe de travail ad hoc a été diffusé en mars 2004<sup>11</sup>. La présente étude est fondée en partie sur les conclusions de ce groupe de travail, mais s'appuie aussi sur une initiative parallèle du Comité d'experts normatif dans le domaine de la sécurité sociale (CS-CO) du Conseil de l'Europe, qui a produit en mai 2004 un rapport exploratoire sur l'accès à la protection sociale des travailleurs migrants irréguliers<sup>12</sup>, ce qui montre, encore une fois, l'intérêt manifesté par les organes du Conseil de l'Europe pour cette catégorie de personnes vulnérables.