

Troisième session de formation AOM

18, 19 & 20 Septembre 2012

Collège d'Espagne, Cité universitaire internationale, Paris

“Les Médiateurs et Ombudsmans face au phénomène de la migration”

COMPTE RENDU

Cérémonie d'ouverture :

La troisième session de formation AOM a été organisée en collaboration avec le Médiateur du Royaume du Maroc, le Défenseur des droits de France et le Défenseur du peuple d'Espagne ainsi qu'avec la contribution du Conseil de l'Europe. Cette formation a eu lieu au Collège d'Espagne, sur le campus universitaire international à Paris. Le thème choisi pour cette formation était “Les Médiateurs et Ombudsmans face au phénomène de la migration”. Au total, cette session a rassemblé 25 participants et experts venus de France, de Macédoine, de Géorgie, de Grèce, du Liban, du Maroc, de Serbie et d'Espagne. Un expert venu de l'institution du Médiateur européen ainsi qu'un membre du Conseil de l'Europe étaient également présents. Deux ONG étaient aussi représentées.

Durant la cérémonie d'ouverture, Madame Maryvonne Lyazid, adjointe du Défenseur des droits de France et Vice-présidente du collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité a exprimé sa reconnaissance pour l'organisation de cette formation, le thème de cette dernière étant très important bien qu'extrêmement complexe.

Monsieur Abdelaziz Benzakour, Président de l'Association et Médiateur du Royaume du Maroc a ensuite pris la parole afin de souhaiter la bienvenue à tous les participants et remercier toutes les personnes impliquées dans l'organisation de la formation. Il en ensuite expliqué combien le phénomène de la migration est complexe et a souligné le rôle important que joue la coopération dans la résolution de cas compliqués. Monsieur Benzakour a mis l'accent sur le fait que le phénomène de migration a toujours existé, et existera toujours, ce qui implique combien il est essentiel de comprendre ce phénomène afin de mieux y répondre. Il a également précisé la distinction qui doit être faite entre pays d'origine, de transit ou de destination des flux migratoires.

Monsieur Mats Lindberg du Conseil de l'Europe a relayé Monsieur Benzakour afin de remercier tous les participants ainsi que pour exprimer l'intérêt profond qu'il porte au thème choisi pour la formation. Il a expliqué que c'est un sujet controversé, mais qu'il est crucial d'en discuter. Par ailleurs, Monsieur Lindberg a souligné qu'à travers les différents organes qui composent le Conseil de l'Europe, l'institution a depuis longtemps été impliquée dans les questions de migration. Il a fini son intervention en parlant également du rôle essentiel que joue la coopération dans la résolution des problématiques liées à la migration, d'où la pertinence de cette formation.

Module 1 : La possibilité pour les ombudsmans de s'appuyer sur les normes du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'Homme en ce qui concerne la protection des migrants

Expert: Maria VOUTSINO, Enquêteur principal, Ombudsman, Grèce

L'institution de l'Ombudsman grec a été créée en 1998. En 2005, l'institution a été désignée comme organe spécialisé chargé de l'égalité des chances, et en 2011 comme mécanisme de suivi.

Depuis sa création, l'institution de l'Ombudsman grec a toujours été très impliquée dans le domaine de la migration. En effet, en 1990, dû au contexte politique contemporain, le pays a connu une grande vague de migration venue des pays Balkans. Aujourd'hui, les flux migratoires continuent, avec des populations arrivant principalement de pays d'Afrique ou d'Asie, mais également des Balkans. Malgré la crise économique d'aujourd'hui, il est important que la Grèce continue de garantir la protection des droits des migrants, quelque soit leur statut (demandeur d'asile, membre d'un groupe reconnu comme vulnérable [femmes, personnes âgées, mineurs étrangers non-accompagnés...], migrants en situation irrégulière n'ayant suivi aucune procédure officielle mais méritant tout de même d'être traité humainement...).

En ce qui concerne la protection des migrants, les directives publiées par le Conseil de l'Europe à Athènes en mai 2011 ont permis d'aider l'institution de l'Ombudsman à mieux appréhender les problèmes de migration. La question migratoire est très complexe en ce qu'elle regroupe plusieurs problématiques toutes différentes : la gestion des frontières, les procédures d'asile, les retours au pays d'origine (forcés ou volontaires), le statut légal (ceci concernant les migrants ayant obtenu un titre de séjour prolongé et à qui l'Etat devrait octroyer les droits comme prévu par le droit international et être traité comme tout autre citoyen du pays d'accueil, ce qui pose les questions de nationalité et de naturalisation), le statut illégal, etc. Les principales thématiques discutées durant la rencontre d'Athènes ont été le rôle que joue le Conseil de l'Europe dans la mise en place de normes, dans le suivi des mécanismes de coopération avec et entre les Etats Membres et les autorités compétentes, ainsi que définir comment gérer les violations de droits de l'Homme dans le contexte de la migration. Les directives et recommandations émises par le Conseil de l'Europe ont été particulièrement utiles dans la résolution de cas relatifs aux retours forcés auxquels l'Ombudsman grec s'est vu confronté.

Il est important de noter que les violations des droits des migrants peuvent avoir lieu à plusieurs stades du cycle de la migration (au début lorsque les migrants tentent de traverser les frontières, durant leur accès ou manque d'accès aux procédures de demande d'asile, ou encore durant les procédures de retour, etc.). L'Ombudsman grec est compétent à chacun de ces stades, mais le problème auquel l'institution fait face est que les recommandations faites ne sont pas légalement contraignantes, d'où la difficulté d'assurer leur mise en œuvre. Cet élément représente l'une des explications de l'incapacité de l'Ombudsman à résoudre certains des dossiers qui lui sont confiés.

Cependant, et bien que l'Ombudsman grec ne soit pas fier des affaires pour lesquelles le pays a été condamné, les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) ont un impact positif sur le gouvernement grec, forçant ce dernier à se conformer aux normes internationales fixées. L'affaire *Mss. vs Greece and Belgium* constitue un exemple de décision qui a contraint la Grèce à réévaluer sa législation et à remettre en question le règlement Dublin II. Plusieurs dossiers relatant des faits de mauvaises conditions de détention des migrants ainsi que des problèmes concernant les procédures d'asile ont été relevés mais les récentes régulations instaurées par l'Union européenne ont

contribuées à une certaine amélioration au court des dernières années. De plus, la désignation de l'Ombudsman comme mécanisme de suivi des retours forcés a aussi aidé à garantir de meilleures conditions pour les migrants, même si il reste beaucoup à faire.

Débats :

La situation de crise économique a été mentionnée plusieurs fois comme l'une des raisons qui accentue la complexité du phénomène des migrations, déjà compliqué même dans une situation économique plus favorable. De manière générale, les directives données par le Conseil de l'Europe ont été utiles afin de traiter la question de migration aujourd'hui. Les décisions rendues par la CEDH ont aussi été un bon recours afin de demander aux gouvernements de s'aligner avec les normes européennes et de répondre aux obligations juridiques. Les institutions d'Ombudsmans jouent indiscutablement un rôle très important dans le suivi et l'amélioration des conditions des droits des migrants.

Les recommandations sont constructives, et servent d'outil pour les organes internationaux afin de mieux comprendre le phénomène de migration et d'aider à résoudre les différents problèmes liés à ce phénomène.

Module 2 : La communication des institutions de médiateurs : comment se faire connaître des migrants

Expert : Elena ARCE, Chef des Migrations et Égalité de Traitement, Défenseur du Peuple, Espagne

L'Ombudsman espagnol est une institution indépendante qui a un rôle de suivi non-contraignant et non-juridictionnel. L'institution peut faire des recommandations et des suggestions à toute administration. Elle s'efforce de promouvoir les droits des migrants, tout en tentant d'éviter la criminalisation des migrants irréguliers. Elle est aussi le mécanisme de suivi pour les procédures de migrations et d'asile. L'expert présente a expliqué que le rôle de l'institution de l'Ombudsman est quelque peu compliqué à faire comprendre aux migrants parce que ce n'est pas une ONG, et bien que ce soit une institution d'Etat, celle-ci est indépendante du gouvernement espagnol.

Cette ambiguïté rend parfois difficile pour l'Ombudsman la tâche d'établir un dialogue et une relation avec les migrants pour les convaincre que l'institution est là pour protéger leurs droits, quelque soit leur statut (réguliers ou irréguliers). Cependant, le site internet de l'institution ainsi qu'une brochure traduite en plus de 20 langues (roumain, arabe, etc.) rendent plus facile l'accès des migrants aux services. Ces moyens sensibilisent les migrants sur leurs droits et sur ce que l'Ombudsman peut faire pour les aider. La brochure inclut une enveloppe déjà affranchie pour que l'envoi de leurs plaintes soit ainsi facilité. Par ailleurs, les contacts que l'Ombudsman a avec les ONG locales représentent aussi un moyen informel de se tenir au courant des migrants ayant besoin d'aide et de la situation de ces derniers sur le terrain.

Un des moyens à la disposition de l'Ombudsman pour se faire connaître des migrants sont les visites inopinées menées dans les centres de détention ainsi que les centres pour les mineurs étrangers non-accompagnés, etc. Il faut cependant faire attention, durant ces visites, à ne pas créer de faux espoirs pour les migrants, et à être très précis quant aux points sur lesquels l'Ombudsman peut apporter son aide tout en tâchant de donner une image juste du gouvernement et ne pas toujours pointer du doigt ses aspects défailants. Il est important de faire comprendre au gouvernement que le rôle de mécanisme de

suivi de l'Ombudsman n'implique pas que l'institution soit là pour critiquer de manière systématique les actions du gouvernement.

Des exemples ont par ailleurs été donnés afin d'illustrer les activités quotidiennes de l'Ombudsman. Tout en respectant la confidentialité des lieux montrés en photos (aucuns noms, détails concernant les villes, ou dates n'ont été précisés), certains centres nous ont été présentés. Ces exemples faisaient état de très claires violations des droits de l'Homme en exposant les conditions dans lesquelles ces migrants étaient gardés. Dans le premier cas exposé, les T-shirts des migrants avaient été marqués d'un numéro afin que le personnel du centre puisse les identifier. Certains restaient dans des petites pièces surpeuplées pendant un été très chaud. Les mineurs étaient enfermés dans une chambre insalubre, attendant les autorités locales en charge des mineurs. Seules des bouteilles d'eau leur avaient été distribuées. Après la visite de l'Ombudsman dans ce centre, un rapport a été établi avec des recommandations qui ont été suivies d'effet.

Le second exemple donnait la description d'un centre caché, bien que dans l'ensemble, cet exemple soit une exception. L'Ombudsman a pris plus de deux heures pour réussir à trouver la salle dans laquelle étaient enfermés les mineurs. Celle-ci était insalubre et ne répondait à aucune norme. Le personnel chargé du centre a justifié l'existence de cette salle en expliquant qu'elle n'était destinée *qu'aux* mineurs sous l'influence de drogues ou d'alcool. L'Ombudsman a fait un rapport expliquant que les conditions dans lesquels ces mineurs étaient gardés étaient inacceptables et des recommandations ont été émises afin de remédier à la situation dans un délai établi par l'Ombudsman.

La salle a donc été refaite. Dans ce cas, le rôle que les ONG ont joué a été particulièrement important car le contact informel qu'elles avaient avec l'Ombudsman lui a permis de prendre connaissance de la situation et d'agir. Cet exemple illustre combien les relations entre ONG et Ombudsmans peuvent être importantes.

Débats :

Les obstacles décrits dans le module n°2 ont été reconnus par les participants comme étant communément les raisons qui rendent difficiles le contact entre les institutions d'Ombudsmans et les migrants. De manière générale, il apparaît que les visites inopinées sont très efficaces dans la résolution de cas de violations des droits des migrants, mais les budgets ne sont pas suffisants afin de garantir que ces visites soient menées autant que nécessaire. Aussi, les ONG semblent avoir un rôle essentiel à jouer dans la facilitation de contact entre migrants et Ombudsmans. Un autre aspect mentionné par ailleurs était l'importance pour les institutions d'Ombudsman de créer et de maintenir des relations avec le personnel des centres qui peut être lui-même une source d'informations, à condition que ces relations soient établies selon le principe de la confidentialité.

Le contrôle du Médiateur européen de l'Agence européenne pour les frontières extérieures (Frontex) et les droits de l'Homme

Expert : Marta Hirsch-Ziemińska, Chef d'une unité de plaintes et d'enquêtes, Médiateur européen

Depuis que la Charte européenne des droits fondamentaux est devenue un document contraignant pour tous les organes, agences et institutions de l'Union européenne, le Médiateur européen a décidé d'utiliser ses pouvoirs d'investigation dans le but de clarifier le devoir qu'a Frontex de respecter ces droits fondamentaux. L'objectif de cette présentation était de mettre l'accent sur les spécificités des

procédures du Médiateur européen et apprécier son efficacité dans l'évaluation de Frontex. Frontex est l'agence principale de l'Union européenne pour les questions de gestion de frontières. Frontex a maintenant des obligations légales, en particulier celle de respecter les droits de l'Homme durant ses opérations sur le terrain et le Médiateur européen a pour mission d'assurer que ces nouvelles obligations sont en effet respectées en pratique.

Cette investigation de Frontex a abouti notamment après la dénonciation par des ONG (telle que Human Rights Watch) des mauvaises pratiques de l'agence concernant les droits de l'Homme. Le Médiateur européen a donc entamé une investigation dans le but de mieux connaître ses stratégies, les codes de déontologie appliqués (il y en a plusieurs et il est difficile de savoir lequel est utilisé), le fonctionnement de leur mécanisme de dépôt de plaintes (savoir s'il existe et si oui, est-il vraiment indépendant ?), ainsi que les rôles respectifs que Frontex et les Etats jouent lorsqu'ils prennent tous deux part aux opérations. Un délai de trois mois (délais standard pour ce type de procédure) a été donné à Frontex afin de clarifier les questions susmentionnées. L'agence a répondu au Médiateur, bien que les réponses n'aient pas été suffisamment détaillées. Frontex a expliqué que l'agence n'était pas complètement responsable pour les violations des droits de l'Homme constatées aux frontières de l'UE puisque leur rôle est principalement celui de « coordinateur ». Par conséquent, le Médiateur a ouvert la possibilité au public de contribuer à l'investigation, ce qui devrait aider l'Ombudsman dans son enquête. Celle-ci n'avait pas encore été finalisée lors de la présentation, les résultats n'étaient donc pas encore disponibles.

Débats :

Durant les débats, il a été clarifié que concernant les textes européens, y compris la Charte des droits fondamentaux, le rôle du Médiateur européen n'est pas de contrôler les lois nationales, leur mise en application, ni les administrations nationales des pays membres puisque cette mission est du ressort de la Commission et le cas échéant de la Cour de justice de l'Union européenne. Le Parlement européen peut aussi traiter ce type de pétitions.

Le Médiateur européen est là pour enquêter sur les plaintes concernant la mauvaise gestion des administrations européennes (qui peuvent résulter en un manquement à respecter les droits fondamentaux) dans les activités des institutions, des organes et des agences de l'Union européenne.

Le Médiateur européen peut par conséquent enquêter sur les activités de Frontex (y compris sur les procédures de retours forcés par avion qui ont lieu sous l'autorité de Frontex). Les participants à la formation ont été généralement soulagés que Frontex fasse l'objet d'une enquête car en tant qu'institution d'Ombudsman, ces derniers avaient été saisis de plaintes à l'encontre de Frontex et de ses pratiques de manière récurrente.

Module 3 : Quel impact de l'Ombudsman sur les politiques publiques relatives aux migrants

Expert : Elena ARCE, Chef des Migrations et Égalité de Traitement, Défenseur du Peuple, Espagne

Cette présentation a pris comme exemple le Défenseur du Peuple d'Espagne (Ombudsman espagnol). Elena ARCE est convaincue de l'impact que les Ombudsmans peuvent avoir sur les politiques publiques, bien que cela demande du temps, du bon sens et de la persistance.

En 2011, l'Ombudsman espagnol a reçu 24 381 plaintes, parmi lesquelles 2 000 étaient directement liées aux problématiques concernant les migrants. Il reste cependant important de noter que toutes les plaintes relatives au logement, au chômage, aux prestations sociales et de santé peuvent être concernées par la question des migrants, même si ces facteurs ne sont pas directement visibles dans les statistiques. Cet élément explique partiellement à quel point cette problématique est complexe et difficile à appréhender.

Un autre point important relevant de la question de migrants est celui des personnes non expulsables. Ce dernier est tabou bien que très important. Pour ces personnes, retourner dans leur pays d'origine ne fait pas partie des options envisageables ; les raisons maintenant ces personnes sur le territoire sont souvent en dehors de leur contrôle, relatives à leur situation familiale, économique ou sociale. Ces personnes restent sur le territoire pendant longtemps, des années voire des décennies. Aujourd'hui, la loi en place n'aide pas ces personnes car elles ne correspondent à aucune des catégories existantes, bien qu'elles aient séjourné en Espagne durant plusieurs années. Ces personnes ne voient pas leurs droits respectés, et c'est un grave problème auquel il faut remédier. L'Union européenne devrait adopter des législations en faveur de ce groupe oublié en termes notamment d'éducation, de santé, de nourriture, de logement et d'emploi.

Ce problème est d'autant plus sensible aujourd'hui avec la crise économique dans laquelle le monde se trouve. C'est là que les Ombudsmans, et dans ce cas précis l'Ombudsman espagnol, doivent intervenir afin de rappeler au Parlement que la question des droits de l'Homme est plus importante que le reste et que ceux-ci doivent être respectés quelque soit la situation politique ou économique du pays accueillant les migrants. Même si l'Union européenne a mis en place des législations relatives à la régularisation des migrants, il incombe à l'Etat d'améliorer les procédures de régularisation ainsi que les conditions d'accueil des migrants déjà présents sur le territoire. Depuis 2010, il est important de noter qu'un effort d'intégration a été entrepris par le gouvernement espagnol. En effet les législations de régularisation ne sont pas l'équivalent des procédures d'intégration et il est crucial que le gouvernement les différencie et les mette toutes deux en place afin que les migrants puissent pleinement faire partie de leur nouvelle communauté.

Enfin, il doit être compris que les rapports que font les Ombudsmans ont un impact sur les législations puisqu'ils sensibilisent les gouvernements sur les différents problèmes à résoudre et mettent pression sur ces derniers pour qu'ils agissent. Un exemple illustrant ce dernier point est celui du rapport de l'Ombudsman espagnol sur les pratiques d'évaluation de l'âge des migrants. Ce rapport représente un an de collecte de données sur ces pratiques et leurs conséquences néfastes sur les droits de l'Homme et de l'enfant. Ce rapport a souvent été repris par les tribunaux espagnols, ce qui a eu un impact considérable au niveau national. L'Ombudsman espagnol a aussi le pouvoir de présenter des recommandations directement à la Cour constitutionnelle, ce qui en soit représente un autre moyen d'apporter des changements dans les législations et les politiques publiques.

Débats :

Les participants ont eux aussi parlé du rôle important que les Ombudsmans peuvent avoir sur les législations en soulignant les faiblesses du système administratif. Ces recommandations sont importantes en ce qu'elles peuvent aider à améliorer ces faiblesses et proposer des moyens d'améliorer le système. Ces recommandations peuvent aussi être rapportées au niveau international si elles sont présentées devant les organismes internationaux. La situation de crise économique actuelle a certes un

grand rôle à jouer dans la détérioration des conditions de vie des migrants, mais elle ne devrait en aucun cas être utilisée comme excuse pour ne pas veiller à la protection de leurs droits. La coopération avec les institutions d'Ombudsmans est considérée comme extrêmement importante afin de communiquer sur les questions relatives à la migration entre institutions (ce dernier point concerne particulièrement les autorités consulaires qui ne traitent pas les dossiers dans les temps, ce qui met les migrants dans des situations extraordinairement compliquées).

Module 4 : La protection des mineurs isolés étrangers

Expert : Daniel SENOVILLA HERNANDEZ, chercheur au CNRS (MIGRINTER - UMR 730)- Université de Poitiers (France) ¹

La présentation s'est portée sur le sujet des mineurs non accompagnés (ou mineurs isolés étrangers) sans protection en Europe. Celle-ci présentait les résultats préliminaires d'une étude menée dans 5 pays (Belgique, Espagne, Italie, France et Roumanie) intitulée PUCAFREU. Le projet a étudié 200 cas de mineurs sur une période de 5 à 6 mois. La méthodologie a été adaptée pour le projet, avec plusieurs catégories d'analyses pour les mineurs non accompagnés dans chacun des pays. Il a été cofinancé par la Direction Justice de la Commission européenne et le programme « Droits fondamentaux et citoyenneté ».

Les mineurs non accompagnés représentent un groupe très vulnérable (traite, travail forcé, exploitation) et l'étude avait pour objectif de mieux comprendre ce phénomène afin de répondre aux besoins de ces mineurs de manière plus efficace.

De manière générale, les résultats ont montré une surreprésentation de garçons par rapport aux filles faisant partie de ce groupe. Ce résultat s'explique par le fait que les filles font souvent l'objet d'exploitation ; elles sont donc souvent cachées et difficiles d'accès. La majorité des enfants interviewés ont témoigné avoir eu une expérience préalable avec un système de protection. Concernant les conditions de vie, beaucoup des mineurs non accompagnés ont expliqué alterner les périodes de protection et les périodes de non protection. S'ils ne sont pas sous un système de protection, c'est soit parce qu'ils l'évitent, soit parce qu'ils l'ont complètement abandonné. Ces mineurs disent vivre dans la rue, seuls ou avec un groupe de pairs. Ils se débrouillent pour obtenir de l'argent (deal de drogue ou vente de contrefaçons par exemple). La plupart d'entre eux montre un grand intérêt dans la possibilité de pouvoir s'éduquer, et beaucoup trouvent le moyen d'aller à l'école. En revanche, leur santé n'est pas prise en charge. Les maladies mentales dont souffrent certains sont par conséquent pour la majorité non diagnostiquées et non traitées.

Lorsque ces mineurs font l'objet d'une prise en charge par les systèmes de protection, beaucoup de leur témoignages expliquent que les centres ne répondent qu'au strict minimum de leurs besoins. Ils sont nourris, mais aucun accès à l'éducation n'est garanti. Ils semblent avoir du mal à s'adapter aux règlements intérieurs des centres, ce qui a souvent pour conséquence leur exclusion de ces dispositifs. Par ailleurs, beaucoup se sont plaints de l'agressivité de certains des éducateurs spécialisés, de leur

¹ Accès à l'étude publiée en anglais : <http://www.pucafreu.org/index.php/publication/9-uncategorised/78>

manque de compréhension ce qui implique que plus de formations sont nécessaires afin qu'ils puissent travailler avec ces jeunes de manière plus positive. Ils se sont aussi plaints des manquements des administrations et des suivis sociaux. Enfin, concernant les familles d'accueil, là aussi la qualité de l'accueil varie. Celles-ci ne sont pas une garantie de bon ou meilleur traitement que dans les centres, étant donné qu'un certain nombre d'entre elles ne font cela que pour les avantages financiers.

Au total, plusieurs raisons expliquent que ces mineurs s'excluent ou abandonnent les dispositifs de protection. Pour beaucoup, le manque de perspective future les décourage et ne les encourage pas à s'impliquer dans un système de protection. Bien que l'obtention d'un titre de séjour garantissant un futur plus stable soit l'une des raisons pour lesquelles ils se maintiennent sur le territoire, les périodes d'attente afin d'obtenir ces documents sont telles aujourd'hui qu'ils sont découragés avant même d'entamer les démarches. Un certain nombre d'entre eux sont convaincus qu'ils n'obtiendront pas les papiers nécessaires avant leur passage à la majorité et voient l'expulsion comme une fin inévitable. De plus, l'influence que les pairs peuvent avoir sur ces jeunes constitue une raison de plus à leur non implication dans les systèmes de protection.

Cette influence peut venir des pairs ou des familles du pays d'origine qui leurs mettent la pression pour rapporter de l'argent. Dans ce cas, les jeunes ne veulent pas être impliqués dans les dispositifs de protection car ils se sentent responsables du bien-être de leur famille restée dans leur pays d'origine. Les pairs avec lesquels ces mineurs vivent dans le pays d'accueil sont aussi souvent mal informés sur ce que les systèmes de protection peuvent faire et les dissuadent de se tourner vers ces derniers, même si les dispositifs pourraient parfois les aider. Enfin, les mauvaises pratiques de ces institutions (comme les menaces d'expulsion, les tests osseux, ou la confiscation des papiers d'identité) expliquent aussi que les mineurs ne veulent pas avoir affaire à ces dispositifs. Les pratiques susmentionnées peuvent être communes à tous les pays étudiés par ce projet ou spécifiques à certains contextes, nationaux, régionaux ou même locaux.

Débats :

Les participants ont dans l'ensemble montré un très grand intérêt pour cette problématique complexe qui nécessite de trouver des solutions. La coordination des différents acteurs impliqués (gouvernement, ONG, travailleurs sociaux, etc.) ainsi que la jurisprudence ont été mentionnés comme moyens d'améliorer la situation de ces mineurs et la législation les concernant.

Module 5 : Les autres dispositifs internationaux et nationaux de protection des migrants

Expert : Maria VOUSINO, Enquêteur principal, Ombudsman, Grèce

Le phénomène de la migration a été de nouveau décrit comme très complexe, et n'ayant pas de solution unique. Les raisons et motivations qui poussent les migrants à traverser les frontières sont toutes différentes. Due à sa position géographique, cette complexité est d'autant plus vraie pour la Grèce. Ce territoire est l'une des portes d'entrée sur la zone de l'Union européenne, ce qui explique pourquoi tant de migrants tentent de rentrer par la Grèce. Ceci étant, la Grèce est plus un territoire de transit pour les migrants et beaucoup d'entre eux ne s'imaginent pas s'établir sur le territoire grec. Ils visent les pays de l'UE dont les conditions d'accueil et de vie sont meilleures qu'en Grèce. Avec la crise économique d'aujourd'hui, ce phénomène est devenu d'autant plus marqué.

Cependant, il est important de ne pas oublier que selon le règlement Dublin II, la Grèce étant le premier Etat membre à avoir accueilli les migrants dans la zone de l'Union européenne, elle reste responsable de leur devenir. Cela n'est pas sans conséquence pour les migrants. Comme souligné par le CEDH dans l'affaire *Mss. vs Greece and Belgium*, la Belgique ainsi que la Grèce ont été condamnées pour avoir violé l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme pour avoir gardé un migrant dans de mauvaises conditions de détention. La Belgique a aussi été condamnée pour avoir renvoyé le migrant en Grèce sachant pertinemment que les conditions d'accueil à destination ne seraient pas bonnes. Après cette décision de la CEDH, une nouvelle législation (qui n'a pas encore été adoptée mais qui devrait l'être bientôt) a été proposée visant à améliorer les services (les procédures d'asile, les conditions d'accueil, les procédures de vérification, etc.).

L'Ombudsman grec est compétent pour enquêter sur ce type de dossier donc l'institution espère qu'un dialogue s'installera et que des progrès seront fait dans ce sens.

Dû à la crise économique, le phénomène de migration en Grèce s'apparente de plus en plus à ce qu'il était il y a quelques siècles, c'est-à-dire un pays d'origine de migration où les habitants grecs décidaient de quitter leur pays afin de s'établir dans des pays offrant de meilleures conditions de vie. Cependant, la Grèce continue de recevoir des migrants sur son territoire ; migrants dont les droits doivent être respectés. Lorsque la Grèce a accueilli les migrants de la vague de migration des années 1990, le pays n'avait pas en place les structures suffisantes pour les soutenir et assurer la protection de leurs droits. Pendant les années 1990 ainsi que 2000, plusieurs législations ont été adoptées mais leur efficacité n'a pas toujours été à la hauteur des besoins. Par conséquent, une autre législation a été adoptée en 2005, plus efficace celle-ci mais dont les délais restent excessivement longs. Un délai de 6 mois est annoncé afin d'obtenir ou de renouveler un titre de séjour, et aucun document temporaire n'est prévu durant ce temps d'attente. Ce type de document devrait impérativement être procuré. Par ailleurs, la liste de documents à fournir afin d'obtenir des papiers est trop restrictive ce qui ne permet pas à tous les migrants de répondre aux demandes de l'Etat. Entre autres, les migrants doivent prouver qu'ils ont un emploi afin de pouvoir prétendre au titre de séjour ; une condition que beaucoup d'entre eux ne remplissent pas, se voyant donc exclus des procédures. Cette condition est d'autant plus difficile à remplir aujourd'hui avec la situation de crise économique.

L'une des règles de l'Union européenne transposée à la loi nationale implique qu'afin d'obtenir un statut juridique légal, les migrants doivent pouvoir prouver 5 ans de résidence sur le territoire grec, qu'ils ont un emploi, un revenu et qu'ils parlent le grec. Trop de migrants ne sont pas en mesure de répondre à tous ces critères et se retrouvent donc dans l'incapacité d'obtenir des papiers. L'Ombudsman grec a émis plusieurs recommandations à ce sujet, en particulier à propos de la condition d'avoir un emploi. Ces recommandations ont été entendues par le gouvernement mais une nouvelle législation est à rédiger. De plus, une nouvelle législation qui facilite les conditions d'obtention de la nationalité grecque a été récemment adoptée, surtout pour les migrants de deuxième génération. Les migrants vivant légalement en Grèce peuvent demander la nationalité grecque pour leurs enfants et tout enfant étranger ayant été inscrit à l'école pendant 6 ans est aussi éligible. Les statistiques montrent qu'il y a environ 500 000 migrants réguliers en Grèce dont la majorité vit à Athènes.

Néanmoins, obtenir la nationalité grecque ne veut pas dire être intégré à la société grecque. Le contexte contemporain qui est extrêmement raciste et xénophobe a rendu particulièrement difficile

l'intégration des migrants. Le travail doit être fait à deux niveaux : régulariser les migrants présents et arrivant sur le territoire tout en mettant en œuvre des politiques d'intégration des migrants afin d'assurer qu'une fois qu'ils sont en situation régulière ou qu'ils sont devenus citoyens, ils soient reconnus comme tels. L'Ombudsman grec est l'organe compétent chargé de l'égalité des chances et des questions de discrimination ce qui est déjà un avantage mais il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

Débats :

Les participants ont été particulièrement d'accord avec le dernier point mentionné dans le module, à savoir les questions de régularisation et d'intégration qui doivent être traitées de manière distincte. Beaucoup des participants font face au même problème dans leur pays respectif. Les rapports ont à nouveau été mentionnés comme ayant un rôle important à jouer afin de sensibiliser les gouvernements et les populations à ce sujet. Les rapports facilitent les enquêtes et rendent compte du problème dans l'intégralité de son contexte, ce qui aide l'Ombudsman dans ces choix d'intervention et de recommandations. La coopération entre l'Ombudsman et les autorités compétentes a encore un fois été soulignée comme élément clef dans la résolution de ces cas.

Module 6 : Comment développer des cadres d'échanges entre les institutions de médiation dans les pays d'accueil pour protéger les droits des migrants

Expert : Maria VOUTSINO, Enquêteur principal, Ombudsman, Grèce

L'objectif de ce module était d'ouvrir le dialogue entre les participants et de discuter des différents moyens de communiquer entre institutions d'Ombudsmans et autres autorités compétentes. Voici quelques suggestions faites par Maria Voutsinou et qui ont ensuite été discutées :

Proposition de coopération entre les institutions d'Ombudsmans et les pays d'accueil :

1. Etablir un réseau : le phénomène de migration doit être traité de manière plus systématique afin de garantir une certaine efficacité.
2. Accord et appel à la coopération dans certains domaines :

→ La protection internationale (pour les demandeurs d'asile, les mineurs non accompagnés, les victimes de traite, les membres de groupes vulnérables, etc.).

→ Le retour des ressortissants de pays tiers (comme les accords de réadmission, les garanties de protection des droits de l'Homme, etc.). → Bien que certains migrants doivent être renvoyés dans leur pays d'origine, la protection de leurs droits doit malgré tout être garantie (selon la CEDH, la condition ultime est l'article 3 : si un individu risque de faire l'objet de mauvais traitements, de traitements inhumains ou dégradants, ou de torture, celui-ci ne devrait en aucun cas être renvoyé dans le pays d'origine [principe du *non-refoulement*]).

→ La protection des droits et l'intégration des migrants.

3. Echange de bonnes pratiques : afin de se tenir informé sur ce que les autres institutions font dans le domaine de la migration dans le but d'utiliser les bonnes pratiques et d'éviter celles qui sont mauvaises → ceci pourrait être fait à travers le site internet de l'AOM (via l'échange

d'exemples concrets, d'expériences, de solutions, et de compétences en termes de résolutions de problème) ainsi que par des échanges informels d'e-mails.

4. La coopération avec les institutions nationales, européennes et internationales (UNHCR, FRA, le Bureau européen d'appui pour l'asile, le Conseil de l'Europe, etc.).
5. Les récentes décisions de la CEDH peuvent aussi être utiles :

Hirsi Jamaa and others vs. Italy (Grande Chambre, 23.02.2012) : la Cour a condamné l'Italie pour la violation de l'article 3 concernant le traitement que ces migrants avaient subis ainsi que pour la violation de l'article 13 concernant le manque de recours pour ces derniers qui n'avaient aucun moyen de protester. La Cour a aussi reconnu la violation de l'article 4 du protocole qui interdit les expulsions collectives d'étrangers en situation irrégulière. La situation en Lybie à ce moment (mai 2009) était extrêmement difficile et des cas de violation du principe du *non-refoulement* ont souvent été relevés lorsque des personnes étaient renvoyées en Lybie malgré le fait qu'elles feraient certainement l'objet de traitements inhumains à leur retour.

Débats :

Les participants ont pensé que l'idée d'un réseau était une bonne méthode à envisager et que les échanges (formels et informels) peuvent aider à améliorer la situation des migrants. En fin de compte, il a été décidé que l'échange de bonnes pratiques et d'exemples concrets en la matière seraient utiles maintenant et à l'avenir. Le phénomène de la migration évolue avec le temps mais il sera toujours une réalité et des solutions doivent être apportées. Des enquêtes pourraient aussi se révéler utiles afin de suivre *comment* les problématiques évoluent. L'idée d'encourager la création d'institutions d'Ombudsmans dans les pays qui n'en n'ont pas encore a aussi été mentionnée comme moyen d'améliorer pas seulement la situation des migrants, mais la situation des droits de l'Homme dans son ensemble.