

Avis du Comité économique et social européen sur «La Convention internationale pour les travailleurs migrants»

(2004/C 302/12)

Le 29 janvier 2004, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'adopter un avis sur «La Convention internationale des travailleurs migrants».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juin 2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

Lors de sa 410^{ème} session plénière des 30 juin et 1^{er} juillet 2004 (séance du 30 juin 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour, 3 voix contre et 11 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, après avoir été ratifiée par vingt États membres. À l'heure actuelle, vingt-cinq États ont ratifié ce texte ⁽¹⁾. Il s'agit dès lors d'un traité international en vigueur dont le respect est obligatoire pour les États l'ayant ratifié.

1.2 La Convention a pour objectif de protéger les droits de l'homme et la dignité des personnes qui émigrent pour des raisons économiques ou professionnelles dans le monde entier, par le biais de législations adéquates et de bonnes pratiques nationales. La promotion de la démocratie et des droits de l'homme doivent constituer la base commune pour une législation adéquate au niveau international en matière de politiques migratoires. La Convention garantit également l'équilibre des différentes situations tant dans les pays d'émigration que dans les pays d'accueil.

1.3 Ce traité, l'un des sept textes internationaux concernant les droits de l'homme adoptés par les Nations unies, reconnaît la protection internationale de certains droits de l'homme fondamentaux définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme pour tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille. La Convention codifie de manière intégrale et universelle les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille sur la base du principe de l'égalité de traitement. Elle définit les droits s'appliquant aux immigrants en situation régulière et irrégulière, fixe des normes minimales de protection en ce qui concerne les droits civils, économiques, politiques, sociaux et professionnels et reconnaît que les travailleurs migrants doivent jouir de certains droits fondamentaux qu'il y a lieu de protéger par le biais de normes internationales.

1.4 Cette Convention, reprenant des Conventions antérieures de l'OIT ⁽²⁾, élargit le cadre juridique pour toutes les migrations

internationales, préconise un traitement juste pour les immigrants et a pour objectif d'empêcher l'exploitation des immigrants en situation irrégulière. Elle couvre tout le processus migratoire: formation, sélection, départ et transit, résidence dans les États d'accueil, retour et réinsertion dans les pays d'origine.

1.5 La gestion des flux migratoires est de la responsabilité des États. Le CESE, en accord avec le secrétaire général des Nations unies, souhaite améliorer la coopération bilatérale, régionale et internationale entre les pays d'origine et les pays d'accueil. La Convention n'a pas pour but de promouvoir ou de gérer les mouvements migratoires mais uniquement de garantir la reconnaissance universelle des droits de l'homme fondamentaux et de renforcer leur protection au niveau international.

1.6 La Convention envisage les différentes situations administratives des migrants: elle garantit à tous la protection des droits de l'homme fondamentaux et accorde aux immigrants légaux des droits plus étendus.

1.7 En adoptant cette Convention, la communauté internationale et les Nations unies affirment leur volonté d'améliorer la coopération entre nations afin de prévenir et d'éliminer le trafic et le travail clandestin des immigrants en situation irrégulière, et d'étendre la protection des droits de l'homme fondamentaux des immigrants au monde entier ⁽³⁾.

2. Les droits des immigrants

2.1 La Convention a pour objet de garantir l'égalité de traitement ainsi que des conditions juridiques identiques pour les travailleurs migrants et les travailleurs nationaux, ce qui implique:

— d'empêcher les conditions de vie et de travail inhumaines, les abus physiques et sexuels et les traitements dégradants, au nombre desquels l'esclavage (articles 10, 11, 25, 54);

⁽¹⁾ Azerbaïdjan, Belize, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cap Vert, Colombie, Égypte, Équateur, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinée, Kirghizstan, Mali, Maroc, Mexique, Ouganda, Philippines, Sénégal, Seychelles, Sri Lanka, Tadjikistan, Timor oriental et Uruguay.

⁽²⁾ Convention n° 97 de 1949 et Convention n° 143 de 1975.

⁽³⁾ Selon l'Organisation internationale des migrations, 175 millions de personnes résident actuellement dans un pays autre que celui de leur naissance ou de leur nationalité.

- de garantir les droits des migrants à la liberté d'opinion, d'expression et de religion (articles 12 et 13);
- de reconnaître le droit au respect de la vie privée et à la sécurité personnelle (articles 14, 15 et 16);
- d'assurer le droit des migrants à l'égalité en matière de traitement juridique, ce qui implique que les travailleurs migrants bénéficient de procédures correctes et jouissent de services de traduction (articles 18, 19 et 20);
- de garantir l'accès des migrants aux informations portant sur leurs droits (articles 33 et 37);
- de garantir aux migrants l'égalité d'accès aux services éducatifs et sociaux (article 27, 28, 30, 43-45, 54);
- de reconnaître aux immigrants le droit de s'affilier à des syndicats et de participer à des activités syndicales (article 26 et 40).

2.2 La Convention reconnaît également aux immigrants le droit de maintenir un lien avec leur pays d'origine, ce qui implique:

- de veiller à ce que les migrants puissent retourner dans leur pays d'origine s'ils le souhaitent, et leur permettre d'effectuer des visites occasionnelles et de maintenir un lien culturel avec leur pays d'origine (articles 8, 31 et 38);
- de garantir la participation des migrants à la vie politique de leur pays d'origine (articles 41 et 42);
- d'assurer aux migrants le droit de transférer de l'argent issu de leurs revenus vers leur pays d'origine (article 32, 46-48).

2.3 La Convention part du principe fondamental que tous les immigrants doivent avoir accès à un degré minimal de protection. Elle envisage les deux situations (régulière ou irrégulière) dans laquelle peuvent se trouver les travailleurs migrants; elle établit un catalogue des droits plus étendus pour ceux se trouvant en situation régulière et reconnaît également certains droits fondamentaux pour ceux se trouvant en situation irrégulière.

2.4 La Convention propose d'entreprendre des actions visant à éradiquer l'immigration illégale, essentiellement par le biais de la lutte contre l'information mensongère susceptible d'encourager les migrations illégales, et de sanctions contre les trafiquants et les employeurs ayant recours aux services d'immigrants en situation irrégulière.

2.5 Il est institué un Comité de protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille; ce Comité, composé de dix experts chargés de veiller à l'application de la Convention, est nommé par les États ayant ratifié ladite Convention.

3. Les pays occidentaux n'ont pas ratifié la Convention

3.1 Les migrations internationales sont la conséquence des grandes inégalités économiques et sociales existant entre les pays riches du Nord et les pays en voie de développement, inégalités qui s'accroissent avec la généralisation de la mondialisation. Toutefois, les pays ayant ratifié la Convention sont en majorité des pays dont sont originaires les immigrants. Ni les États membres de l'Union européenne, ni les États-Unis d'Amérique, ni le Canada, ni l'Australie, ni le Japon, ni les autres pays occidentaux accueillant un grand nombre d'immigrants ⁽¹⁾ n'ont encore ratifié ni signé ⁽²⁾ la Convention.

3.2 L'Union européenne, qui a pour ambition d'établir des normes internationales dans divers domaines (au sein de l'OMC pour le commerce international, à travers le protocole de Kyoto en ce qui concerne l'environnement, etc.) doit également veiller à ce que les droits fondamentaux des migrants soient garantis par le biais de normes internationales.

4. La politique de l'immigration dans l'Union européenne

4.1 L'Union européenne est un espace qui garantit et protège les droits de l'homme et applique la plupart des instruments juridiques internationaux des Nations unies. Elle dispose également d'instruments propres tels que la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux.

4.2 L'Union européenne a également élaboré un certain nombre d'instruments juridiques de lutte contre la discrimination ⁽³⁾. Toutefois, des experts spécialisés tels que l'Observatoire européen contre le racisme et la xénophobie ⁽⁴⁾ ont signalé les discriminations dont souffrent les immigrants en ce qui concerne les conditions de travail.

⁽¹⁾ 55 % du total des immigrants résident en Amérique du Nord et en Europe occidentale.

⁽²⁾ Les États signataires sont des pays qui ont exprimé leur volonté d'adhérer à l'avenir: Chili, Bangladesh, Turquie, Comores, Guinée-Bissau, Paraguay, Saint-Thomas-et-Prince, Sierra Leone et Togo.

⁽³⁾ Directive 2000/43 et directive 2000/78.

⁽⁴⁾ Voir le rapport intitulé «Migrants, minorités et emploi: exclusion et discrimination dans les quinze États membres de l'Union européenne», octobre 2003.

4.3 Depuis le Conseil européen de Tampere, l'Union européenne a entrepris d'élaborer une législation commune en matière de droit d'asile et d'immigration. Tampere a défini une bonne base politique qui permet à l'Union européenne d'harmoniser sa législation dans ce domaine et d'améliorer la coopération avec les pays tiers dans la gestion des flux migratoires. L'on a également rappelé à cette occasion que les migrants doivent recevoir un traitement équitable, ainsi que la nécessité de politique d'intégration et de lutte contre la discrimination.

4.4 La Commission a élaboré de nombreuses initiatives législatives qui font toutefois l'objet de débats difficiles au sein du Conseil ⁽¹⁾. Quatre ans après Tampere, le résultat est mince. La législation adoptée est décevante, très éloignée tant des objectifs fixés que des propositions de la Commission, de l'avis du Parlement ou de celui du CESE. Il est très difficile de parvenir à des accords au sein du Conseil du fait des blocages que permet le système actuel et de l'attitude de certains gouvernements.

4.5 Le Comité économique et social européen, a invité à plusieurs reprises dans ses avis le Conseil à faire preuve de davantage de responsabilité, d'un esprit plus constructif et d'une plus grande coopération. La nécessité pour l'Union européenne de disposer d'une législation commune adéquate afin de gérer l'immigration de manière légale et transparente se fait sentir chaque jour davantage.

4.6 Le CESE a élaboré plusieurs avis ⁽²⁾ dans lesquelles il appelle l'Union européenne à se doter d'une politique adéquate afin de canaliser l'immigration économique par les voies légales, de lutter contre l'immigration irrégulière et le trafic des êtres humains.

4.7 Le Comité estime urgente l'adoption de la directive sur les conditions d'entrée, de séjour et d'accès à l'emploi des migrants sur la base de la proposition de la Commission ⁽³⁾ et en tenant compte de l'avis ⁽⁴⁾ qu'il a consacré à ce thème.

4.8 Le Conseil européen de Salonique a accueilli favorablement la communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi ⁽⁵⁾, qui précise que dans les prochaines années, l'immigration de main-d'œuvre dans l'Union européenne va augmenter de façon notable et qu'il est dès lors nécessaire de disposer d'une législation adéquate pour gérer l'immigration de manière légale. La Commission affirme également la nécessité de politiques d'intégration envers la population immigrée et d'une lutte contre toute forme d'exploitation et de discrimination.

⁽¹⁾ En 1994, la Commission, dans son Livre blanc sur la politique sociale européenne, recommandait déjà aux États membres de ratifier la Convention (COM(1994) 333 final).

⁽²⁾ Voir les avis du CESE sur le droit au regroupement familial, JOCE n° C 204 du 18 juillet 2000 et JOCE n° C 241 du 7 octobre 2002; sur la communication de la Commission relative à une politique communautaire en matière d'immigration, JOCE n° C 260 du 17 septembre 2001; sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JOCE n° C 36 du 8 février 2002; sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, JOCE n° C 80 du 3 avril 2002; sur une politique commune en matière d'immigration illégale, JOCE n° C 149 du 21 juin 2002; sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat, JOCE n° C 133 du 6 juin 2003; et sur la citoyenneté de l'Union européenne, JOCE n° C 208 du 3 septembre 2003.

⁽³⁾ Voir le JOCE n° C 332 du 27 novembre 2001.

⁽⁴⁾ Avis CESE, voir JOCE n° C 80 du 3 avril 2002 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁵⁾ Communication de la Commission COM(2003) 336 final et avis CESE au JO n° C 80 du 30 mars 2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

4.9 Certaines législations nationales sur l'immigration ne sont pas parfaitement conformes aux Conventions internationale en matière de droits de l'homme; de même, certaines directives européennes (celle sur le regroupement familial par exemple) ont été considérées par plusieurs ONG et par le Parlement européen comme contraires aux droits de l'homme fondamentaux. De l'avis du CESE, les Conventions internationales en matière de droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être à la base de toute la structure législative communautaire en matière d'immigration.

5. Les valeurs de l'Union européenne dans le monde

5.1 Les États-Unis ont mis en oeuvre ces derniers temps une logique unilatérale dans la gestion des affaires internationales. Tout le système des Nations unies souffre de problèmes graves à la suite de cette situation, qui met en péril le seul système prônant la recherche de solutions des conflits internationaux à partir des principes d'approche multilatérale et de coopération.

5.2 L'Union européenne, avec beaucoup de difficultés, a entrepris d'élaborer une politique extérieure commune dans laquelle les Nations unies ont un rôle fondamental à jouer. Le futur traité constitutionnel consolidera ce mandat de politique étrangère au sein des tâches communautaires.

5.3 Le multilatéralisme est à la base des relations étrangères de l'Union européenne, de même que l'engagement actif aux côtés des Nations unies. Dans un document récent ⁽⁶⁾, la Commission européenne affirme ce qui suit: «Le problème auquel les Nations unies sont actuellement confrontées est très clair: la gouvernance mondiale restera faible tant que les institutions multilatérales ne seront pas en mesure d'assurer une mise en oeuvre efficace de leurs décisions et de leurs règles, que ce soit dans les hautes sphères politiques de la paix et de la sécurité internationales ou dans l'application concrète des engagements pris lors de récentes conférences des Nations unies dans les domaines social, économique et environnemental. L'UE est à cet égard investie d'une responsabilité particulière: d'une part, elle a fait du multilatéralisme un principe constant de ses relations extérieures; d'autre part, en mettant en oeuvre ses engagements internationaux, voire en allant au-delà, elle pourrait et devrait servir de modèle à d'autres».

5.4 La mondialisation crée à la fois de nouvelles opportunités et de nouveaux problèmes dans la gestion des affaires du monde ⁽⁷⁾. A l'heure actuelle, les migrations entraînent des problèmes considérables tant pour les migrants eux-mêmes que pour les pays d'origine et les pays d'accueil. Le défi que nous devons relever consiste à transformer ces problèmes en chances pour tous: pour les migrants, pour les pays d'origine et pour les pays d'accueil. Multilatéralisme et coopération internationale sont la feuille de route indispensable à une bonne gouvernance au niveau mondial et à l'existence d'un système de normes et d'institutions créé par la communauté internationale et universellement reconnu.

⁽⁶⁾ COM(526) 2003 «Union européenne et Nations unies: le choix du multilatéralisme».

⁽⁷⁾ «Maîtriser la mondialisation, une nécessité pour les plus faibles».

5.5 Ainsi que l'a déclaré M. Koffi Annan, secrétaire général des Nations unies, au Parlement européen le 29 janvier 2004, la coopération internationale est la meilleure manière de gérer les migrations internationales, lesquelles sont appelées à augmenter au cours des années à venir. «Seule la coopération — bilatérale, régionale et mondiale — permettra de mettre en place, entre les pays d'émigration et les pays d'accueil, les partenariats qui seront bénéfiques aux deux parties, mais aussi d'envisager des voies nouvelles pour faire de l'immigration un moteur du développement, lutter efficacement contre les trafiquants et définir des normes communes pour l'accueil des immigrants et la gestion de l'immigration».

5.6 L'Europe est un espace de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme pour tous. Afin de renforcer ces valeurs à l'avenir, les Conventions internationales qui protègent les droits de l'homme fondamentaux doivent être ratifiées par tous les États membres, et leurs préceptes juridiques doivent être incorporés à la législation communautaire et nationale.

5.7 L'article 7 du projet de Constitution européenne propose l'adhésion de l'Union à la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le CESE soutient cette proposition. Le Comité est également favorable à l'inclusion dans la Constitution européenne de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, qui donnerait une base commune aux droits de tous les citoyens sur tout le territoire de l'Union.

5.8 Il y a lieu également d'intégrer ces valeurs dans le domaine des relations internationales de l'Union européenne.

Bruxelles, le 30 juin 2004.

L'Europe, sur la base des Conventions internationales inspirées par les Nations unies, doit faire en sorte de construire un accord juridique commun de protection internationale des droits fondamentaux de tous les êtres humains, sans distinction d'origine nationale et quel que soit leur lieu de résidence.

6. Proposition du CESE

6.1 Le Comité économique et social européen, dans le droit fil des avis qu'il a élaborés sur le thème de la politique européenne de l'immigration, et conformément à l'avis du Parlement européen, propose que les États membres de l'Union européenne ratifient la Convention internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Convention approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies (résolution n° 45/158 du 18 décembre 1990) et qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003.

6.2 Le CESE propose au président de la Commission et à la Présidence en exercice du Conseil d'adapter les initiatives politiques adéquates afin que, dans les vingt-quatre prochains mois, les États membres procèdent à la ratification de la Convention et que l'UE la ratifie également dès que le traité constitutionnel l'autorisera à signer des accords internationaux. Afin de faciliter la ratification, la Commission effectuera une étude qui analysera les législations nationales et communautaires se rapportant à la Convention. En outre, les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile s'associeront au CESE et à la Commission pour promouvoir la ratification.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH
