



Assemblée générale

Distr. générale
3 mai 2013
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-troisième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau

Additif

Mission en Tunisie* **

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants examine la situation des droits des migrants qui se trouvent aux frontières, en Tunisie. Pendant sa mission dans le pays, il s'est entretenu avec des représentants du Gouvernement tunisien et avec les migrants eux-mêmes, y compris avec certains qui avaient tenté de se rendre clandestinement en Europe par la mer.

Le Rapporteur spécial sait que la Tunisie est en période de transition et que, dans le contexte du Printemps arabe, elle a récemment connu des flux migratoires inhabituels, tant vers son territoire qu'à partir de celui-ci. Il constate cependant que les lois et les politiques nationales relatives aux migrations présentent des lacunes considérables et regrette que la législation comporte certains aspects discriminatoires à l'encontre des migrants, dont la criminalisation du franchissement clandestin de la frontière et des pratiques de détention des migrants qui ne sont pas claires.

En ce qui concerne les relations avec l'Union européenne, le Rapporteur spécial espère que la négociation du nouveau partenariat de migration et de mobilité sera l'occasion, pour l'Union européenne comme pour la Tunisie, d'axer la question de la gestion des migrations aux frontières sur le respect, la protection et la promotion des droits de l'homme des migrants.

* Soumission tardive.

** Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit est joint en annexe au résumé, et il est distribué dans la langue originale et en français seulement.

Annexe

[Anglais et français seulement]

**Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme
des migrants, François Crépeau, sur sa mission
en Tunisie (3-8 juin 2012)**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–5	3
II. Contexte général de la question migratoire en Tunisie	6–18	3
A. Rétrospective	6–11	3
B. Migrations et Printemps arabe.....	12–18	5
III. Cadre normatif et institutionnel des migrations	19–45	6
A. Cadre juridique international	19–24	6
B. Cadre juridique national	25–37	7
C. Cadre institutionnel et politique	38–45	9
IV. Gestion des frontières.....	46–50	11
A. Sauvetage en mer.....	46–48	11
B. Contrôle des frontières dans les ports.....	49–50	11
V. Coopération avec l'Union européenne dans le domaine des migrations.....	51–59	12
A. Relations entre l'Union européenne et la Tunisie.....	51–57	12
B. Accords bilatéraux avec les États membres de l'Union européenne	58–59	14
VI. Détention des migrants.....	60–74	15
A. Centres d'accueil et d'orientation.....	60–65	15
B. Détention dans des prisons	66–71	16
C. Détention de Tunisiens pour des infractions en matière de migration.....	72–74	17
VII. Asile.....	75–79	18
VIII. Conclusions et recommandations.....	80–91	19
A. Conclusions	80–85	19
B. Recommandations destinées au Gouvernement tunisien.....	86–90	20
C. Recommandations à l'Union européenne	91	22

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, s'est rendu en visite officielle en Tunisie du 3 au 8 juin 2012, à l'invitation du Gouvernement tunisien. Cette mission était organisée dans le contexte de l'étude que le Rapporteur spécial a consacrée, pendant un an, à la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et de ses incidences sur les droits de l'homme des migrants, question dont il a fait le sujet central de son rapport principal (A/HRC/23/46). Le présent rapport traite plus précisément de la situation des droits de l'homme des migrants en Tunisie.

2. Au cours de sa mission de six jours, le Rapporteur spécial a visité Tunis, le port de La Goulette, le port de Zarzis, le poste frontière de Ras Jedir à la frontière avec la Libye, des lieux de détention de migrants, dont des prisons et des centres d'accueil, ainsi que le camp de réfugiés de Choucha.

3. Le Rapporteur spécial a rencontré un grand nombre de hauts fonctionnaires appartenant, notamment, au Ministère de l'intérieur, au Ministère des affaires étrangères, dont le Secrétaire d'État aux affaires européennes, au Ministère des affaires sociales, de la solidarité et des Tunisiens de l'étranger, dont le Secrétaire d'État chargé de l'immigration et des Tunisiens de l'étranger, au Ministère de la défense et au Ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle ainsi que des représentants de la police et de la Garde nationale maritime. Il a aussi rencontré des représentants d'organisations intergouvernementales, dont le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Comité international de la Croix-Rouge et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ainsi que le représentant de l'Union européenne et d'autres membres du corps diplomatique.

4. Le Rapporteur spécial s'est également entretenu avec des membres du Bureau à Tunis du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et avec des représentants de l'équipe de pays des Nations Unies, et a participé à des réunions avec des organisations de la société civile et, directement, avec des migrants. Il remercie les uns et les autres d'avoir pris le temps de lui exposer leur point de vue et de lui avoir fait part de leur expérience.

5. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement tunisien de son soutien et sa coopération pour la préparation et la coordination de sa visite. Il exprime aussi ses sincères remerciements au Coordonnateur résident et au Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme à Tunis, sans le soutien et l'assistance desquels la mission n'aurait pu se dérouler dans d'aussi bonnes conditions.

II. Contexte général de la question migratoire en Tunisie

A. Rétrospective

6. La Tunisie a longtemps été un pays d'émigration. À partir de 1956, année où le pays a acquis son indépendance, la destination principale des émigrants tunisiens est devenue le nord-ouest de l'Europe. En particulier en ce qui concerne la France, ce mouvement migratoire s'explique en partie par des liens historiques: la Tunisie avait été un protectorat français et la langue française continuait d'occuper un rôle important en Tunisie. Néanmoins, des facteurs concrets ont également joué un rôle important. La rapide croissance économique de l'Europe du Nord-Ouest dans l'après-guerre avait provoqué une pénurie de main-d'œuvre non qualifiée de plus en plus aiguë dans les secteurs de l'industrie, de l'extraction minière, de la construction de logements et de l'agriculture. C'est ainsi qu'il y a eu à partir des années 1950 une émigration croissante de travailleurs

temporaires d'Afrique du Nord, et notamment de Tunisie, vers l'Europe. De fait, la Tunisie avait alors signé des conventions officielles concernant le recrutement de travailleurs temporaires avec la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas. À l'époque, on estimait que les travailleurs étrangers participaient à un flux migratoire temporaire, qui allait apporter une solution à la pénurie de main-d'œuvre tout en renforçant les capacités des intéressés, qui pourraient ensuite aider leur pays d'origine à leur retour dans leurs foyers. Ces travailleurs migrants tunisiens étaient alors pour la plupart de jeunes hommes célibataires, à la recherche de perspectives économiques.

7. Le milieu des années 1970 a marqué un tournant, la récession frappant l'Europe ayant débouché sur des politiques d'immigration de plus en plus restrictives de la part des mêmes États européens qui, auparavant, accueillaient des travailleurs tunisiens. L'émigration de travailleurs temporaires vers ces pays n'étant plus possible, les programmes de réunification familiale étaient le seul moyen pour les Tunisiens d'émigrer vers cette région. Les mouvements migratoires temporaires circulaires ont ainsi été remplacés par des solutions plus permanentes, comme la réunification familiale, pour les Tunisiens qui en avaient la possibilité.

8. Malgré la fin du programme d'accueil de travailleurs temporaires dans les États du nord de l'Europe, les facteurs de répulsion et d'attraction qui poussaient les Tunisiens à chercher du travail à l'étranger ont rapidement débouché sur l'apparition d'autres voies migratoires, plus souples, vers l'Europe. En particulier au milieu des années 1990, la demande de main-d'œuvre saisonnière, souple et peu qualifiée, a été stimulée par la croissance de certains secteurs économiques du sud de l'Europe, notamment l'agriculture d'exportation, le bâtiment et le tourisme, qui allait de pair avec une forte présence de l'économie parallèle dans ces pays. L'émigration tunisienne vers cette région, en particulier vers l'Italie et l'Espagne, a alors connu un développement spectaculaire.

9. Dans les années 1990, à la suite du renforcement de la politique migratoire de l'Union européenne et de l'instauration du système de Schengen, certains pays, dont l'Italie et l'Espagne, ont dû rendre leur régime d'accueil des travailleurs étrangers plus strict, notamment en soumettant ceux-ci à l'obligation du visa, ce qui a mis fin au travail saisonnier des Tunisiens dans ces pays. Cette évolution a provoqué une hausse notable de l'émigration clandestine vers l'Italie par la mer, seule voie, pour beaucoup de Tunisiens, pour entrer en Europe afin d'y chercher du travail. Pour rappel, certaines îles italiennes sont très proches des côtes tunisiennes; c'est notamment le cas de Lampedusa, que 113 km seulement séparent de la Tunisie.

10. Le Rapporteur spécial constate aussi que si la Tunisie est de longue date un important pays d'émigration, l'évolution des facteurs géopolitiques en a aussi fait un important pays de destination et de transit. Par exemple, l'investissement croissant dans le système éducatif a fait de l'enseignement supérieur tunisien l'un des mieux considérés de la région et a provoqué une hausse du nombre d'étudiants, provenant notamment d'autres parties de l'Afrique. La relocalisation de la Banque africaine de développement à Tunis en 2003 a, elle aussi, entraîné une augmentation progressive de l'immigration hautement qualifiée d'autres États africains.

11. Mais il convient de mentionner aussi un autre changement dans les schémas migratoires, peut-être plus important encore: la Tunisie devient un important pays de transit pour les migrants d'autres pays du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne dont beaucoup veulent se rendre en Europe. La côte tunisienne est ainsi devenue un lieu important pour l'émigration clandestine vers l'Europe. Néanmoins, hormis les très nombreux départs de clandestins par bateau au lendemain du Printemps arabe (voir sect. II B ci-après), le Rapporteur spécial souhaite souligner que les ports tunisiens ne constituent pas les principaux points de départ de ceux qui tentent d'atteindre l'Europe par la mer. Sans disposer de statistiques précises, on peut déduire des données fournies par les autorités

côtières des deux rives de la Méditerranée que le nombre de départs clandestins de Tunisie reste relativement peu élevé, particulièrement si on le compare avec la situation qui règne en Libye, pays qui, à l'évidence, reste le point de départ principal par où les migrants se lancent dans la traversée hasardeuse de la Méditerranée.

B. Migrations et Printemps arabe

12. Le 17 décembre 2010, l'immolation par le feu de Mohamed Bouazizi, jeune marchand de légumes de 26 ans qui s'était vu confisquer, par l'État, les produits de son étal et avait ainsi perdu ses moyens de subsistance, a provoqué à Sidi Bouzid, en Tunisie, une vague de manifestations qui ont déclenché ce qu'on a appelé la révolution du jasmin. La révolution a fini par aboutir à la chute du Président Ben Ali, le 14 janvier 2011. Ces événements ont eu des conséquences non seulement en Tunisie mais dans toute la région, où ils ont déclenché une vague de contestation appelée depuis lors le Printemps arabe¹.

13. Pendant la crise, des dizaines de milliers de Tunisiens se sont embarqués sur des bateaux pour traverser la Méditerranée. On a ainsi enregistré l'arrivée clandestine de 29 685 migrants tunisiens en Italie en 2011². Le Rapporteur spécial note que la majorité des traversées clandestines se seraient produites au printemps de 2011, soit au plus fort de la révolution, à un moment où les forces de police tunisiennes étant occupées ailleurs, la surveillance des côtes s'est quelque peu relâchée. Il note également que de nombreux non-Tunisiens, parmi lesquels plus de 17 000 Africains subsahariens, ont embarqué clandestinement pour l'Europe à l'époque.

14. Parmi les problèmes importants recensés, on retiendra que des centaines de jeunes gens de nationalité tunisienne semblent avoir disparu alors qu'ils tentaient de rejoindre la rive septentrionale de la Méditerranée, au plus fort du Printemps arabe. Le sort de nombreuses personnes qui auraient essayé de quitter la Tunisie reste inconnu à ce jour. Les réticences manifestées par les autorités italiennes et tunisiennes s'agissant d'élucider le cas de migrants disparus font l'objet de nombreuses critiques en Tunisie. Le 11 janvier 2013 par exemple, des familles de migrants disparus ont organisé un sit-in devant l'ambassade d'Italie à Tunis pour défendre leur droit de connaître le sort de leurs fils, disparus depuis le 6 septembre 2012.

15. Le Rapporteur spécial note néanmoins, au sujet des craintes européennes d'assister à l'arrivée massive de migrants à la suite du Printemps arabe, que même si l'Italie a effectivement connu d'importantes arrivées par la mer de migrants tunisiens, le nombre total de ces migrants est resté plutôt faible si on le compare au volume des flux transfrontaliers qui se sont produits de la Libye vers la Tunisie. Il note aussi que d'après les données statistiques, le mouvement migratoire vers l'Europe ne semble pas avoir été accéléré par le Printemps arabe, en dehors du bref épisode des migrations de Tunisie en 2011. Selon les données disponibles, les changements intervenus dans la région n'ont pas entraîné d'arrivées considérables de nouveaux migrants en Europe: les mouvements migratoires, licites ou clandestins, ont apparemment conservé un rythme comparable. Le Rapporteur spécial note donc que l'afflux constaté en 2011 a été une réaction particulière au Printemps arabe et non une réalité durable.

16. De plus, le fait le plus significatif du Printemps arabe en Tunisie a peut-être été l'arrivée massive d'immigrants en Tunisie même. Après la crise libyenne du début de 2011,

¹ Voir le rapport de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme sur la situation des migrants et des demandeurs d'asile fuyant les événements récents en Afrique du Nord (A/HRC/18/54).

² Philippe Fargues et Christine Fandrich, «Migration after the Arab Spring», Migration Policy Centre Research Report (2012), p. 4. Disponible à l'adresse www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf.

un nombre considérable de personnes (entre 350 000 et 1 million) ont fui la Libye à destination de la Tunisie en l'espace de quelques mois, parmi lesquelles quelque 97 000 ressortissants tunisiens. Nombre de ces émigrants étaient des Libyens, mais un important pourcentage de ressortissants de pays tiers résidant en Libye ont également fui. À l'époque, la Tunisie a pratiqué une politique d'ouverture des frontières avec la Libye et la majorité des ressortissants libyens qui avaient pris la fuite ont été hébergés par des Tunisiens. Il n'existe pas de données précises, mais on peut dire qu'au 31 janvier 2012, l'immense majorité des ressortissants de pays tiers avaient soit regagné leur pays d'origine soit étaient réinstallés dans un pays tiers en tant que réfugiés. Le Rapporteur spécial salue le rôle important joué dans la gestion de ces flux migratoires exceptionnels par l'Organisation internationale pour les migrations, qui a agi en stricte concertation avec les autorités tunisiennes, le Haut-Commissariat pour les réfugiés et d'autres organismes des Nations Unies.

17. Le Rapporteur spécial salue l'approche adoptée par les autorités tunisiennes pour gérer les flux migratoires dans le contexte des turbulences liées à la révolution dont le pays a été le théâtre et à la crise dans la Libye voisine, en 2011. Compte tenu du fait que la majorité de ceux qui venaient de Libye ne sont pas restés en Tunisie, la Tunisie a montré qu'une approche souple et humanitaire des crises migratoires n'est pas seulement dans l'intérêt des personnes dans le besoin, mais que, dans de telles circonstances, elle constitue un véritable outil de promotion et de protection des droits de l'homme.

18. Néanmoins, un des effets de la poussée migratoire de 2011 qui s'est produite lors du Printemps arabe est que la révolution tunisienne et la crise libyenne ont eu un impact considérable sur le discours relatif aux migrations et aux frontières européennes, et ont fait de cette question l'une des considérations politiques clés du programme de l'Union européenne, de ses États membres et de la Tunisie (voir sect. V ci-après; voir aussi le document A/HRC/23/46, par. 21). Le Rapporteur spécial prend note du fait que le nouveau Gouvernement provisoire considère, lui aussi, que la question des migrations est une priorité nationale.

III. Cadre normatif et institutionnel des migrations

A. Cadre juridique international

19. En octobre 2012, la Tunisie était partie aux instruments suivants: Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ratifié en 1969) et premier Protocole facultatif s'y rapportant (2011), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1969), Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1967), Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1985) et Protocole facultatif s'y rapportant (2008), Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1988) et Protocole facultatif s'y rapportant (2011), Convention relative aux droits de l'enfant (1992) et ses deux Protocoles facultatifs concernant l'un l'implication d'enfants dans les conflits armés (2003) et l'autre la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (2002), Convention relative aux droits des personnes handicapées (2008) et son Protocole facultatif (2008), et Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (2011).

20. La Tunisie a aussi adhéré à la Convention relative au statut des réfugiés (1957) et à son Protocole (1968), et a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses deux Protocoles additionnels: Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (2003).

21. Le Rapporteur spécial note en revanche que la Tunisie n'est pas encore partie aux instruments suivants: deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications. De plus, la Tunisie n'a pas encore signé et ratifié la Convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

22. Le Rapporteur spécial se félicite de voir que la Tunisie a ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en 2011. Il souligne à ce sujet qu'il est important de créer, en application du Protocole facultatif, un mécanisme national de prévention. Il estime que la création d'un tel mécanisme renforcera l'indépendance du suivi des droits de l'homme des migrants privés de liberté. Le mécanisme en question devrait être pleinement indépendant et être mandaté pour réaliser des visites inopinées dans tous les lieux où des migrants peuvent être privés de liberté, y compris tous les centres de détention.

23. En vertu de la Constitution de 1959, désormais abrogée, les obligations internationales du pays l'emportaient sur le droit interne (art. 32). Or, le Rapporteur spécial note avec préoccupation que dans la version actuelle du projet de constitution, la primauté des obligations internationales de l'État en matière de droits de l'homme n'est pas clairement établie. Le projet d'article 38 de la section sur le pouvoir législatif prévoit que «les traités ratifiés par le Président de la République et approuvés par l'Assemblée populaire ont une autorité supérieure à celle des lois». Par contre, le projet d'article 1.17 prévoit que le respect des traités internationaux est obligatoire tant qu'ils ne sont pas contraires aux dispositions de la Constitution. Le Rapporteur spécial est préoccupé par cette dernière disposition, qui n'est pas seulement contraire à la disposition précédente, mais qui menace aussi l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels la Tunisie est partie et risque d'entraver la réalisation des droits qui y sont consacrés.

24. La Tunisie est membre de l'Union africaine, de l'Union du Maghreb arabe, de la Ligue des États arabes et de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD).

B. Cadre juridique national

25. Après la vague de contestation et la chute du Président Ben Ali en 2011, la Tunisie a connu une période d'instabilité au cours de laquelle deux Gouvernements provisoires se sont succédé en peu de temps. Un troisième Gouvernement provisoire, formé le 7 mars 2011, s'est engagé à organiser des élections transparentes en vue de l'établissement d'une assemblée nationale constituante de 217 sièges, chargée de rédiger une nouvelle constitution et de nommer un nouveau Gouvernement provisoire. Les élections ont eu lieu le 23 octobre 2011 et le parti islamiste Ennahdha, qui avait recueilli le plus grand nombre de voix, a formé avec deux autres partis une coalition dirigeante, appelée «troïka».

26. La Tunisie passe actuellement par une période de transition. Dans ce contexte, le cadre juridique national relatif aux droits de l'homme en général et aux droits des migrants en particulier n'est pas encore établi. Il est envisagé d'adopter une série de lois pour mieux garantir l'exercice des droits fondamentaux de l'homme, en réponse à l'une des principales revendications.

1. Projet de constitution

27. Le 23 octobre 2011, l'Assemblée nationale constituante a été élue et chargée de rédiger et d'adopter une nouvelle constitution pour la Tunisie. Les membres de l'Assemblée ont créé six commissions permanentes, responsables de rédiger les articles des divers chapitres. En août 2012, l'Assemblée nationale constituante a publié une compilation des textes rédigés par les commissions. Cet avant-projet est actuellement examiné par la Commission de coordination de l'Assemblée nationale constituante, qui est chargée d'adresser des recommandations à chaque commission mais n'est pas autorisée à modifier le contenu du texte. L'examen des différents projets d'articles et leur compilation en une même constitution devraient être achevés en février 2013, et l'Assemblée nationale constituante devrait examiner le projet complet de constitution en mars 2013. Ce projet sera alors débattu par l'Assemblée plénière et approuvé, article par article, par la majorité absolue de ses membres, soit 109 membres sur 217. L'Assemblée devra alors approuver l'ensemble du projet dans un vote séparé, à la majorité des deux tiers de ses membres. Si le texte n'est pas approuvé, l'Assemblée constituante réexaminera le texte en deuxième lecture. Faute d'adoption au cours de cette session, le projet final de constitution sera soumis à un référendum et adopté à la majorité simple.

28. Le Rapporteur spécial salue le fait que de nombreux projets d'articles visent à garantir l'universalité des principaux droits de l'homme, sans établir de distinction entre nationaux et étrangers se trouvant sur le territoire tunisien. Ils garantissent en effet le droit à la vie (art. 2.1), l'intégrité physique et morale (art. 1.5), la dignité de l'être humain, y compris l'interdiction de la torture (art. 2.2), la liberté d'opinion, d'expression et d'information (art. 1.8 et 2.26), le droit à la vie privée (art. 2.4) ou encore la liberté de conscience et de religion (art. 2.3). Le Rapporteur spécial note également que le projet de constitution formule explicitement le droit à la liberté de circulation à l'intérieur du territoire national ainsi que le droit de le quitter et d'y revenir (art. 2.4).

29. Point important, le projet de constitution dispose également que nul ne peut être mis en détention si ce n'est conformément à la loi: tout détenu doit être immédiatement informé de ses droits et de la charge retenue contre lui. Il doit avoir la possibilité de se faire assister par un avocat et la durée de sa détention doit être définie par la loi (art. 2.9). Les peines privatives de liberté ne justifient pas que le détenu soit soumis à un traitement dégradant ou privé de ses droits de l'homme (art. 2.10). Le projet de constitution garantit aussi le droit de recours devant une magistrature juste, indépendante et neutre, quelle que soit la nationalité du plaignant (art. 2.6).

30. Le Rapporteur spécial salue ces dispositions, mais note également que plusieurs projets d'article risquent de porter atteinte à l'exercice général, pour les migrants, de certains droits de l'homme fondamentaux, parce qu'ils ne sont applicables qu'aux citoyens tunisiens. Par exemple, seuls les citoyens tunisiens ont les mêmes droits et les mêmes devoirs, et sont égaux devant la loi (art. 1.6) et l'État garantit aux citoyens tunisiens les droits individuels et publics et leur assure des conditions de vie décentes (art. 1.7). De même, le droit à des conditions de travail décentes et équitables (art. 2.14) et les droits culturels (art. 2.32) ne s'appliquent qu'aux citoyens tunisiens.

31. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial rappelle au Gouvernement tunisien que les non-ressortissants, dont les migrants et les migrants en situation irrégulière, sont également bénéficiaires des droits de l'homme et qu'en dehors du droit d'élire et d'être élu et du droit d'entrer et de demeurer sur le territoire, ces droits ne devraient pas être accordés aux seuls citoyens tunisiens. Il espère donc que ces droits figureront en bonne et due forme dans le projet de texte et que la nouvelle constitution respectera les normes internationales minimales en matière de droits de l'homme.

2. Lois relatives aux migrations

32. Si la Constitution de 1959 prévoyait bien le droit de quitter le pays (art. 10), plusieurs lois, aujourd'hui encore en vigueur, limitent la portée de ce droit et incriminent le franchissement clandestin des frontières.

33. La loi n° 1975-40 du 14 mai 1975, relative aux passeports et aux documents de voyage, prévoit que tout Tunisien qui quitte clandestinement le territoire national est passible d'une peine d'emprisonnement de quinze jours à six mois et d'une amende (art. 35).

34. La loi n° 1968-7 du 8 mars 1968 régit l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire tunisien et prévoit que tout étranger qui entre en Tunisie ou en sort illégalement (franchissement illégal de la frontière) ou qui y séjourne clandestinement est passible d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende. La loi précise que l'étranger peut être expulsé et frappé d'une interdiction d'entrer de nouveau sur le territoire.

35. Une loi plus récente, la loi n° 2004-6 du 3 février 2004, modifie et complète la loi de 1975. Elle maintient les peines établies dans les lois de 1968 et 1975 au sujet des migrations clandestines. La loi visait à mettre en œuvre le Protocole contre le trafic illicite de migrants; or, dans la pratique, elle prévoit une condamnation à une peine de trois à vingt ans d'emprisonnement et une amende de 8 000 à 100 000 dinars tunisiens pour quiconque aura aidé autrui, même à titre bénévole, à migrer clandestinement. Une autre peine, de quatre ans d'emprisonnement au maximum, est prévue pour quiconque aura hébergé un migrant clandestin. Le fait de s'abstenir de signaler la présence d'un migrant clandestin est également punissable. Pour le Rapporteur spécial, de telles dispositions vont bien au-delà de l'intention du Protocole contre le trafic illicite de migrants.

36. Il convient aussi d'indiquer qu'actuellement, la Tunisie n'a pas de loi générale sur l'asile. Le Ministère de la justice élabore actuellement un projet de loi sur cette question, avec l'appui du Haut-Commissariat pour les réfugiés.

37. Le Rapporteur spécial note que l'absence de cadre juridique précis relatif à leur protection contribue à la vulnérabilité des migrants. L'adoption d'une nouvelle loi, axée sur la protection et la promotion de leurs droits et respectant les normes internationales en la matière, contribuerait considérablement à améliorer la situation à cet égard.

C. Cadre institutionnel et politique

38. Depuis les élections de la fin d'octobre 2011, et la nomination du nouveau Gouvernement provisoire à la suite de celles-ci, différents représentants du Gouvernement ont affirmé au Rapporteur spécial que la migration était considérée comme une question importante et demeurait une priorité nationale. Le Rapporteur spécial sait également que le Gouvernement provisoire s'emploie à reconstituer nombre de ses ministères, et à redéfinir leur approche et leur politique en matière de migration. Pour l'heure, aucun organe ou ministère n'est exclusivement chargé de la question des migrations, ce qui se traduit par une certaine fragmentation du cadre institutionnel relatif aux migrations.

39. Un nouveau département des migrations a été créé au Ministère des affaires sociales, avec à sa tête un secrétaire d'État chargé de l'immigration et des Tunisiens à l'étranger. Ce nouveau département vise à placer progressivement sous sa supervision toutes les unités des autres ministères chargées de la question des migrations. Le Rapporteur spécial fait observer qu'au vu de la nature complexe et diverse de la politique migratoire, le département devra dialoguer avec tous les autres acteurs gouvernementaux clés au sujet des droits des non-ressortissants, en particulier pendant cette période cruciale de transition.

40. En attendant que le nouveau Secrétariat d'État soit pleinement opérationnel, le Ministère de l'intérieur continuera de jouer un rôle de premier plan en matière de migration, en particulier s'agissant de la gestion des frontières. Le Ministère assume d'importantes responsabilités, notamment la surveillance des centres d'accueil et d'orientation et des prisons. Il veille également à l'application des lois, et coiffe notamment la police et la Garde nationale. La Garde nationale, qui est une force civile armée, est notamment responsable de la protection des frontières terrestres et maritimes.

41. Le Rapporteur spécial constate qu'une unité de lutte contre la traite est en cours de création au sein du nouveau département des migrations avec l'appui du Haut-Commissariat et de l'OIM. Un projet de loi a été préparé par le Centre des études juridiques et judiciaires du Ministère de la justice, avec l'aide d'une commission interministérielle (2010-2011); ce texte est en cours d'examen et de révision par un comité directeur interinstitutions. Le Rapporteur spécial espère que cette loi sera rapidement mise en œuvre.

42. Les forces armées tunisiennes, composées de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, jouent également un rôle essentiel dans la protection et la surveillance des frontières terrestres et maritimes. La marine collabore étroitement avec les garde-côtes pour mener des opérations de recherche et de sauvetage en mer, et fait de même avec la garde nationale et le Ministère de l'intérieur pour la gestion des frontières. Ces institutions travaillent également en étroite collaboration avec les pays de l'Union européenne, en particulier l'Italie, aux opérations de recherche et de sauvetage en mer.

43. Aux niveaux bilatéral et international, le Ministère des affaires étrangères, et tout particulièrement le Secrétaire d'État chargé des affaires européennes, est chargé de négocier des accords bilatéraux en matière de migration.

Institutions et mécanismes nationaux des droits de l'homme récemment mis en place

44. Le Ministre des droits de l'homme et de la justice transitionnelle est à la tête du Ministère récemment créé pour mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière de droits de l'homme et coordonner l'action gouvernementale dans ce domaine. Le Rapporteur spécial accueille avec satisfaction la création d'un ministère expressément chargé de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Il souligne que les droits fondamentaux de toutes les personnes se trouvant sur le territoire tunisien, y compris les non-ressortissants, doivent être une des grandes priorités du Ministère.

45. Le Gouvernement provisoire a également exprimé son intention de revoir le statut du Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui est l'institution nationale des droits de l'homme, afin de mettre son mandat en conformité avec les principes relatifs au statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris). Un projet de loi a été élaboré à cette fin. Le Rapporteur spécial se félicite de l'élaboration de ce texte qui pourrait servir de base à la mise en place d'une solide institution nationale des droits de l'homme suffisamment indépendante de l'État. Il souligne en revanche que le Comité doit être expressément habilité à procéder à des enquêtes indépendantes et chargé notamment de prendre en compte la question des droits de l'homme des migrants, c'est-à-dire non seulement des émigrants tunisiens, mais également des immigrants, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière. De plus, l'institution considérée devrait avoir compétence pour recevoir des plaintes directes de non-ressortissants et pour inspecter d'office les lieux de détention où se trouvent des migrants. Enfin, le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de doter l'institution nationale de ressources suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de son mandat dans toutes les régions de la Tunisie. Afin de consolider pleinement l'indépendance et le mandat de l'institution, le Rapporteur spécial fait valoir que sa création en conformité avec les Principes de Paris pourrait être inscrite dans la nouvelle constitution.

IV. Gestion des frontières

A. Sauvetage en mer

46. Selon ce qui a été dit au Rapporteur spécial, la gestion des frontières demeure la responsabilité principale de la Garde nationale et des garde-côtes. Lorsqu'il a rencontré des représentants des garde-côtes au port de La Goulette et au port de Zarzis, le Rapporteur spécial a appris avec satisfaction que la priorité absolue de ce corps restait de sauver des vies. Les opérations de recherche et de sauvetage menées par les garde-côtes sont souvent couronnées de succès, ce dont le Rapporteur spécial se félicite. Il invite la Tunisie à continuer de faire de la vie des personnes perdues en mer une priorité dans toutes les opérations menées en mer impliquant des migrants.

47. Les garde-côtes tunisiens collaborent étroitement avec les pays de l'Union européenne, en particulier l'Italie, aux opérations de recherche et de sauvetage en mer. La Tunisie, comme ses homologues européens, l'Italie et Malte, a ratifié la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, qui prévoit une coordination et une coopération dans ces opérations. Mais les missions de recherche et de sauvetage en Méditerranée sont complexes, comme en atteste un exemple récent. Au cours de sa visite, le Rapporteur spécial a appris que quelques jours auparavant les garde-côtes avaient porté secours à un bateau en détresse qui traversait la Méditerranée avec plus de 60 personnes à son bord, dont de nombreux Somaliens, y compris des femmes et des enfants. Alors que le bateau en détresse était bien plus proche des terres européennes, les garde-côtes italiens avaient demandé à leurs homologues tunisiens de lui porter secours, et les passagers secourus avaient été transférés en toute sécurité vers la Tunisie, où ils avaient été accueillis dans le camp de réfugiés de Choucha. Au moment de la visite du Rapporteur spécial, ils attendaient qu'une décision soit prise à leur sujet. Il se peut que les demandes d'asile d'un grand nombre de ces personnes soient valables. Toutefois, la Tunisie n'étant pas dotée d'un système cohérent en matière d'asile, et la réinstallation des réfugiés somaliens posant des difficultés au HCR en Tunisie, ces personnes vont, selon toute vraisemblance, se trouver bloquées dans le pays, ce qui accroîtra leur vulnérabilité et la probabilité qu'elles se risquent à entreprendre une autre traversée périlleuse. À cet égard, il convient de signaler que la réinstallation ne devrait pas être considérée comme l'unique solution qui s'offre aux réfugiés reconnus comme tels en Tunisie. Il faudrait également étudier la possibilité d'installer ces personnes sur place, en leur délivrant des permis de résidence, et les autorités tunisiennes sont encouragées à l'envisager.

48. Dans l'ensemble, le Rapporteur spécial constate qu'il semble n'exister aucun accord officiel prescrivant aux autorités tunisiennes de mener des opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée septentrionale, au-delà des eaux territoriales tunisiennes. Pourtant, selon les garde-côtes, les États membres de l'Union européenne exerceraient une pression implicite sur la Tunisie pour qu'elle porte secours aux bateaux en détresse transportant des migrants et qu'elle les rapatrie. Au sujet des migrants, un garde-côtes a déclaré: «Les Européens ne les accepteront pas.». Ce statu quo est troublant et montre que l'Europe externalise le contrôle de ses frontières vers ses voisins du Sud.

B. Contrôle des frontières dans les ports

49. Le Ministère de la défense collabore également étroitement avec la Garde nationale et le Ministère de l'intérieur dans la gestion des frontières dans les ports. C'est pourquoi le Rapporteur spécial s'est rendu au port de La Goulette, qui est l'un des principaux ports d'où partent les ferries qui traversent la Méditerranée. Les statistiques officielles indiquent qu'on recense chaque année environ 220 migrants en situation irrégulière qui tentent de se rendre en Europe par le port. Dans le cadre d'une coopération entre la police des frontières, les autorités portuaires et les fonctionnaires des douanes, le port est rigoureusement surveillé.

50. Le Rapporteur spécial a appris que quiconque tente de quitter illégalement la Tunisie est accusé de franchissement illégal de la frontière et placé dans un centre de détention. On lui a rapporté que, la veille du jour où il s'est rendu au port, une jeune femme somalienne, qui portait son nourrisson, apparemment dissimulé dans un sac de céréales, s'était cachée à l'arrière d'un camion sur le point d'embarquer sur un ferry à destination de l'Italie. Cependant, avant l'embarquement, ils avaient été découverts lors d'un contrôle effectué à l'aide d'un détecteur de chaleur. Il semble que la femme ait directement été transférée vers un centre de détention. Le Rapporteur spécial regrette de ne pas avoir pu rencontrer cette femme et de n'avoir pas pu réussir à savoir où elle se trouvait. En outre, on ne saisit pas très bien la procédure suivie pour les placer, elle et son nourrisson, en détention. Étant donné qu'elle voyageait avec un nourrisson, et au vu de son pays d'origine, tout porte à croire qu'elle a rencontré des problèmes en matière de protection. À cette occasion, le Rapporteur spécial fait observer qu'il est indispensable que toutes les personnes qui travaillent à des points de passage frontaliers, notamment les autorités portuaires, la police des frontières et les fonctionnaires des douanes, reçoivent une formation complète aux droits de l'homme axée sur les droits fondamentaux des migrants, les questions de protection qui se posent et les procédures applicables à la situation de ces personnes.

V. Coopération avec l'Union européenne dans le domaine des migrations

A. Relations entre l'Union européenne et la Tunisie

51. À la suite du lancement du Partenariat euroméditerranéen, à Barcelone en novembre 1995, la Tunisie a été le premier pays à signer un accord d'association avec l'Union européenne. Cet accord, entré en vigueur en 1998, constitue toujours le fondement juridique de la coopération entre l'Union européenne et la Tunisie, qui a été redéfinie dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée. Un premier plan d'action, pour la période 2005-2010, a été établi entre l'Union européenne et la Tunisie et des négociations sont en cours en vue de l'élaboration d'un second plan d'action.

52. La lutte contre la migration illégale est l'un des grands piliers de l'Accord d'association. La Tunisie et l'Union européenne ont créé un groupe de travail chargé des affaires sociales et des migrations. Plusieurs domaines liés à la migration, tels que le codéveloppement, l'intégration sociale, les visas, les migrations illégales, les migrations de transit, l'amélioration des informations et les projets de coopération concrets, ont également été recensés et font l'objet de débats réguliers.

53. À la suite de la révolution de 2011, les relations entre l'Union européenne et la Tunisie se sont renforcées, aboutissant en novembre 2012, à la mise en place d'un «partenariat privilégié» et à l'ouverture de négociations en vue de l'élaboration d'un nouveau plan d'action fondé sur l'Accord d'association en vigueur³. Le nouveau plan d'action devrait définir des priorités communes dans la coopération bilatérale et prévoir un cadre stratégique pour l'appui de l'Union européenne au processus de réforme démocratique en cours.

³ Plan d'action UE/Tunisie, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_fr.pdf.

54. Il convient de noter que la question des migrations demeure essentielle et que, pour la Tunisie, la mobilité est une des principales priorités dans le cadre du partenariat renouvelé avec l'Union européenne⁴. Le Rapporteur spécial a en effet appris que la question des migrations figurait parmi les principales préoccupations définies dans le plan d'action et que celui-ci prévoyait la conclusion d'un partenariat pour la mobilité avec la Tunisie. L'objectif de ce plan sera d'établir un cadre équilibré régissant la coopération et la circulation responsable des personnes, la gestion des migrations légales, les liens entre les migrations et le développement, la protection des droits des migrants et la lutte contre les migrations illégales et la criminalité organisée liée à l'immigration et à la réadmission.

55. Le Rapporteur spécial constate que deux points essentiels du plan d'action pour la période 2005-2010 concernent directement les migrations, à savoir les points visés à la section 2.4, qui a trait à la coopération en matière de justice et aux affaires intérieures, et en particulier la sous-section intitulée «Migration (migration légale et illégale, asile, réadmission, visa)», et à la section 2.3.4, qui a trait à la circulation des personnes, notamment des travailleurs, et à la coordination des régimes de sécurité sociale. Il prend note des dispositions importantes prévues à la section 2.4 en vue de promouvoir la migration légale («Assurer et promouvoir la gestion efficace des flux migratoires») et de lutter contre la migration illégale. Il relève également que le plan d'action est clairement axé sur la gestion des frontières et qu'un de ses principaux objectifs est de mettre en place un système efficace et complet dans ce domaine. Il espère donc que le nouveau plan d'action 2012 fera, à l'inverse, la part belle aux droits de l'homme dans le contexte de la gestion des migrations et que les partenariats pour la mobilité, de quelque nature qu'ils soient, garantiront les droits de tous les migrants, y compris les migrants en situation irrégulière, et établiront des moyens adaptés et efficaces pour leur permettre de défendre ces droits.

56. Au lendemain du Printemps arabe, l'Union européenne a également lancé, en 2011, un nouveau dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du sud de la Méditerranée⁵. L'un des points essentiels du nouveau dialogue concerne le lancement de partenariats pour la mobilité, qui sont des déclarations politiques communes entre l'Union européenne et les États du sud de la Méditerranée visant à développer une approche globale, moins axée sur la sécurité. Dans le cadre de ces partenariats, les Tunisiens pourront plus facilement accéder au territoire de l'Union européenne; en contrepartie, la Tunisie s'engagera à collaborer avec l'Union européenne dans le domaine de la gestion des flux migratoires, notamment dans la lutte contre l'immigration clandestine. La Tunisie pourrait être l'un des premiers pays du sud de la Méditerranée à bénéficier d'une telle initiative, qui pourrait permettre aux Tunisiens d'avoir un meilleur accès au marché du travail européen, à une aide financière ou une assistance technique, par exemple à des bourses d'études, pour ceux qui souhaitent étudier dans un pays de l'Union européenne, à une formation linguistique ou technique pour les migrants économiques avant leur départ, à des programmes de réintégration pour les migrants qui décident de retourner dans leur pays, et/ou au jumelage des services de l'emploi des États membres et de leurs homologues des pays tiers. Le partenariat garantira l'adoption de mesures visant à réduire l'exode des compétences, favorisera la migration circulaire ou le retour et facilitera la délivrance de visas, notamment en simplifiant les procédures de délivrance de visas de court séjour.

⁴ Voir «Conseil d'Association UE Tunisie» (Bruxelles, novembre 2012). Disponible à l'adresse www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/foraff/133564.pdf.

⁵ Voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0292:FIN:FR:PDF>.

57. Le Rapporteur spécial reconnaît qu'il s'agit là d'initiatives positives qui auront une forte incidence sur les relations entre l'Union européenne et la Tunisie pour ce qui est des migrations, mais note l'inégalité de la relation entre les parties. En effet, la Tunisie acceptera d'appliquer des mesures de sécurité plus fermes aux frontières en échange de l'adoption de mesures plus souples pour l'entrée en Europe de ses ressortissants, par exemple dans le cadre de programmes destinés à faciliter l'obtention de visas. En revanche les migrants, notamment les ressortissants des pays tiers, dont les droits fondamentaux sont souvent le plus menacés, ne sont pas pris en compte. Le Rapporteur spécial encourage donc les autorités européennes à adopter une politique de coopération plus nuancée en matière de migration dans les négociations en cours avec la Tunisie. Cette politique devrait aller au-delà des questions de sécurité, et de nouvelles initiatives fondées sur le respect, la protection et la promotion des droits fondamentaux de tous les migrants, y compris les migrants clandestins qui transitent par la Tunisie, devraient être lancées en consultation et en partenariat avec les autorités tunisiennes. Par exemple, l'Union européenne devrait convenir avec les autorités tunisiennes ce qui suit: la détention des migrants devrait toujours être justifiée, régulièrement réexaminée par un tribunal indépendant et la plus courte possible; les enfants et les familles ne devraient pas être placés en détention; les lieux de détention devraient être régulièrement inspectés par des mécanismes civils de surveillance crédibles et dotés de ressources suffisantes; les migrants ne devraient pas être poursuivis en justice pour avoir traversé ou tenté de traverser clandestinement la frontière. En outre, en collaboration avec le Haut-Commissariat, l'Union européenne devrait proposer à la Tunisie davantage de lieux pour la réinstallation des réfugiés et, dans le cadre de la collaboration avec l'OIM, les migrants devraient pouvoir bénéficier de possibilités de retour consenti appuyées par un financement approprié pour leur réintégration dans leur pays. Une fois encore, ces solutions ne devraient pas dispenser les autorités tunisiennes de proposer des solutions locales en délivrant des permis de résidence et l'Union européenne devrait les aider à assurer l'intégration des personnes qui restent en Tunisie.

B. Accords bilatéraux avec les États membres de l'Union européenne

58. Le Rapporteur spécial prend également note de l'importance de la conclusion d'accords bilatéraux avec les États membres de l'Union européenne en matière de gestion des flux migratoires dans le cadre des relations entre l'Union européenne et la Tunisie. À cet égard, les deux partenariats bilatéraux les plus importants en lien avec les migrations ont été conclus avec l'Italie et la France.

59. Toutefois, le Gouvernement tunisien a fait observer que les accords bilatéraux avec les pays européens étaient de plus en plus souvent axés sur la sécurité, notamment sur la réadmission des Tunisiens clandestins, et sur le contrôle des frontières. Ainsi, en 1998, l'Italie et la Tunisie avaient conclu un accord qui établissait les conditions de réadmission des Tunisiens et des ressortissants des pays tiers. Dans le cadre de cet accord, l'Italie acceptait de consacrer 500 millions de lires (260 000 euros) à la création de centres de détention pour migrants (*centri di permanenza*)⁶. Un accord plus récent, conclu depuis le Printemps arabe, autorise le renvoi accéléré des migrants clandestins, mais ne semble pas garantir les droits procéduraux et fondamentaux des personnes renvoyées⁷.

⁶ Scambio di Note tra l'Italia e la Tunisia concernente l'ingresso e la riammissione delle persone in posizione irregolare, Rome, 6 août 1998.

⁷ Voir le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants sur sa mission en Italie (A/HRC/23/46/Add.3).

VI. Détention des migrants

A. Centres d'accueil et d'orientation

60. Bien que le Gouvernement démente l'existence de centres de détention en Tunisie, les migrants clandestins sont parfois envoyés dans des centres d'accueil et d'orientation – qui sont des centres de détention où les migrants sont identifiés avant d'être expulsés. Le Gouvernement a affirmé avec insistance qu'il existait un seul centre d'accueil et d'orientation dans le pays, à savoir le centre de Ouardia, situé dans le sud de Tunis. Or, le Rapporteur spécial a appris, auprès d'un certain nombre de sources fiables, qu'il existait en réalité 13 de ces centres dans le pays. Il regrette que le Gouvernement ne lui ait permis ni de vérifier cette information ni de se rendre dans un autre de ces 13 centres, comme il le lui avait demandé. Il déplore également l'absence de transparence au sujet de ces centres et demande instamment au Gouvernement de se montrer plus ouvert et plus coopératif au sujet de leur existence et de permettre aux observateurs internationaux et aux organisations de la société civile, entre autres, d'y accéder pleinement et librement.

61. Le Rapporteur spécial fait également observer que le fait que les personnes ne sont pas libres de sortir du centre de Ouardia contredit l'affirmation du Gouvernement tunisien selon laquelle il s'agit d'un centre d'hébergement et d'accueil des migrants, et non d'un centre de détention. Dans la mesure où les personnes sont gardées dans ces établissements contre leur volonté, et donc privées de leur liberté, le Rapporteur spécial estime qu'au regard du droit international, ces centres doivent être considérés comme des lieux de détention.

62. Au cours de sa mission, le Rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter le centre de Ouardia. Composé de neuf chambres et d'une capacité maximale de 100 lits, ce centre, géré par le Ministère de l'intérieur, est le lieu où les migrants sont placés en détention avant leur expulsion. Bien que le Rapporteur spécial ait été informé que les personnes quittaient généralement le centre dans un délai de dix jours, il lui a également été signalé que dans un certain nombre de cas, le placement en détention était plus long, notamment lorsque les intéressés ne possédaient pas de documents d'identité ou de voyage, et plus encore lorsque leur consulat ne les reconnaissait pas ou que le pays dont ils étaient ressortissants n'avait pas de représentation consulaire à Tunis. D'après les informations reçues, la durée maximale de la détention est généralement de trois semaines, ce qui correspond à ce que le Rapporteur spécial a constaté pendant sa visite ainsi qu'aux données empiriques qu'il a pu recueillir. Il semble en revanche que les migrants soient tenus d'assumer les frais de leur expulsion et que la durée de leur détention dépende donc de leur capacité à mobiliser les ressources nécessaires.

63. La plupart des personnes se trouvant au centre de Ouardia étaient entrées illégalement sur le territoire ou ne possédaient pas de documents valides. Le Rapporteur spécial a également noté qu'un grand nombre de détenus étaient des étrangers qui avaient purgé une peine de prison et qui attendaient d'être expulsés. En outre, il a été informé qu'en 2011, de nombreux Tunisiens avaient été détenus dans le centre de Ouardia pour avoir quitté illégalement le pays.

64. Dans l'ensemble, le Rapporteur spécial a constaté que les locaux du centre de Ouardia, qui semblaient propres, étaient en bon état. Les personnes étaient libres de se déplacer pendant la journée dans certaines zones, mais les chambres étaient verrouillées pendant la nuit. La cuisine était spacieuse, les stocks étaient renouvelés et les migrants étaient autorisés à cuisiner leurs propres repas. L'accès aux services de santé semblait adéquat et, au moment de la visite, le centre de Ouardia n'était pas surpeuplé et les hommes et les femmes étaient détenus dans des locaux séparés. Le personnel semblait respecter les droits des migrants, et lors d'entretiens tenus de manière indépendante avec les

migrants, il n'a pas été fait état de mauvais traitements ou de mauvaises conditions de vie. Le Rapporteur spécial a reçu des données empiriques qui ont confirmé ses impressions. Il constate également que le centre dispose des services à plein temps d'un assistant social détaché par le Ministère des affaires sociales.

65. Les mineurs, y compris les mineurs non accompagnés, sont détenus dans le centre de Ouardia, ce qui inquiète fortement le Rapporteur spécial. Même s'ils semblent être séparés des autres détenus, leur détention reste préoccupante. Il est arrivé qu'un mineur accusé d'être entré illégalement en Tunisie soit détenu dans le centre pendant vingt et un jours. Il avait été condamné à une peine d'emprisonnement de neuf jours qu'il avait purgée dans un établissement pour mineurs avant d'être transféré à Ouardia, où il attendait d'être expulsé. Pendant tout ce temps, il n'avait pas pu entrer en contact avec sa famille et n'a été présenté aux autorités consulaires que lorsqu'il en était arrivé à s'automutiler pour attirer l'attention du personnel. Le Rapporteur spécial fait observer que la détention, en tant que mesure de dernier recours, ne devrait jamais être appliquée aux mineurs, et moins encore aux mineurs non accompagnés, qui sont particulièrement vulnérables et devraient être placés dans des centres d'accueil adaptés à leur âge. De plus, le passage illégal de la frontière ne devrait pas être considéré comme une infraction pénale, et un mineur ne devrait jamais être poursuivi en justice pour avoir franchi illégalement une frontière.

B. Détention dans des prisons

66. Le Rapporteur spécial a également rencontré des migrants qui avaient été accusés d'infractions pénales et étaient détenus dans les prisons tunisiennes. La Tunisie compte 26 prisons centrales, mais l'on ne dispose pas à l'heure actuelle de données précises sur le nombre de non-ressortissants qui y sont incarcérés.

67. Le Rapporteur spécial a visité la prison de Harboub à Medenine. Cet établissement a été choisi en raison de sa proximité avec la frontière libyenne et du nombre relativement élevé de migrants qui y sont détenus. Sur place, le Rapporteur spécial a pu s'entretenir en toute confidentialité avec de nombreux migrants détenus.

68. Le Rapporteur spécial ne met pas en cause le droit de la Tunisie d'emprisonner tout individu qui a commis une infraction pénale sur son territoire et qui a été condamné en bonne et due forme par un tribunal avec toutes les garanties du droit à un procès équitable (art. 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Il est cependant préoccupé par le fait que certaines catégories de migrants semblent être régulièrement incarcérés en violation de ces principes. Il a notamment constaté avec préoccupation que de nombreux migrants restaient en détention provisoire pendant de longues périodes, allant souvent jusqu'à un an, sans même avoir connaissance des faits qui leur étaient reprochés. Pendant ce laps de temps, ils avaient rarement accès à un avocat, ne pouvaient pas téléphoner à leur famille et n'étaient pas mis en relation avec les autorités consulaires de leur pays. Le Rapporteur spécial a également appris que les migrants finissaient souvent par être libérés sans qu'aucune accusation ait été portée contre eux, et qu'ils devaient ensuite payer une amende de 1 000 dinars avant d'être expulsés.

69. De plus, le Rapporteur spécial constate que lorsque les migrants sont accusés d'une infraction, il s'agit souvent du franchissement illégal de la frontière. Le fait que le franchissement illégal de la frontière reste une infraction pénale en Tunisie est particulièrement préoccupant et va à l'encontre des principes fondamentaux des droits de l'homme, dont le droit qu'a toute personne de quitter son pays (art. 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Bien que les autorités tunisiennes affirment que cette infraction n'est pas souvent retenue, le Rapporteur spécial a eu connaissance d'affaires dans lesquelles des Tunisiens et des étrangers entrés irrégulièrement en Tunisie avaient été accusés et emprisonnés pour ce motif. Il semble même que cette infraction soit retenue sans discernement, au mépris d'autres questions liées à la protection, notamment dans le cas problématique du mineur non accompagné accusé d'avoir commis ladite infraction.

70. Le Rapporteur spécial a par ailleurs observé que les migrants étaient souvent accusés d'infractions en rapport avec les stupéfiants. Bien qu'il ne souhaite pas préjuger du bien-fondé de ces accusations, il fait remarquer que, eu égard à la manière uniforme dont ces affaires sont apparemment traitées, il semble que ces accusations servent de prétexte pour justifier la détention de migrants. Il note en particulier que les droits des intéressés à un procès équitable ne semblent pas être pleinement respectés, que les périodes de détention provisoire sont longues et les éléments de preuve peu convaincants et que les migrants illégaux ne bénéficient pas de l'assistance d'un avocat, alors même qu'ils sont accusés d'une infraction pénale. Le Rapporteur spécial exhorte par conséquent le Gouvernement à garantir aux migrants l'ensemble de leurs droits à un procès équitable conformément aux principes établis du droit international, dès lors qu'ils risquent l'emprisonnement. Le respect de ces procédures permettra d'éviter un recours abusif à des accusations pénales contre les migrants.

71. À la prison de Harboub, les migrants vivent dans des conditions déplorables: les cellules sont en effet surpeuplées et les installations insuffisantes. Le Rapporteur spécial note que cette situation a évidemment un effet néfaste sur l'ensemble des détenus, migrants ou Tunisiens, et se félicite de la volonté du nouveau Gouvernement d'améliorer l'ouverture et la transparence en ce qui concerne les conditions de détention, comme en témoigne la récente ratification, par celui-ci, des instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme. Il constate cependant plusieurs problèmes propres aux migrants détenus dans des établissements pénitentiaires: ceux-ci ne reçoivent apparemment pas régulièrement la visite d'organisations non gouvernementales ou d'organisations internationales spécialisées dans les droits des migrants, ce qui est déconcertant étant donné leur situation particulière et les problèmes qui peuvent se poser en matière de protection, notamment pour ceux qui seraient en droit de présenter une demande d'asile ou une autre demande à caractère humanitaire. Le Rapporteur spécial a de fait rencontré plusieurs migrants détenus qui étaient des demandeurs d'asile potentiels. Il a souligné en conséquence la nécessité d'améliorer la gestion des prisons et d'organiser des cours de formation sur les droits des migrants, ainsi que la nécessité de permettre à des observateurs indépendants d'avoir régulièrement accès aux prisons dans lesquelles des migrants sont détenus. Il a également relevé qu'il était nécessaire de dispenser aux gardiens et au personnel des prisons une formation aux principes fondamentaux des droits de l'homme, avec des modules consacrés aux droits des migrants et aux catégories de personnes vulnérables, ainsi qu'à la question de la protection des réfugiés.

C. Détention de Tunisiens pour des infractions liées aux migrations

72. Comme indiqué précédemment, le Rapporteur spécial demeure préoccupé par le fait que le franchissement illégal de la frontière reste une infraction pénale en Tunisie. La loi correspondante va à l'encontre des principes fondamentaux des droits de l'homme, dont le droit de quitter son pays, et devrait être abrogée immédiatement. Le Rapporteur spécial a appris qu'au cours de la période précédant la révolution, et surtout au plus fort de la crise en 2011, de nombreux Tunisiens avaient été détenus au centre de Ouardia et dans des établissements pénitentiaires pour ce motif; mais cette peine est appliquée de manière moins systématique contre les Tunisiens depuis la révolution; lorsque des embarcations sont interceptées, les Tunisiens ne passent souvent que quelques jours dans un centre de détention, puis sont remis en liberté après avoir acquitté une amende modeste.

73. Le Rapporteur spécial constate avec satisfaction que le nouveau Gouvernement intérimaire ne semble pas poursuivre activement les Tunisiens auteurs de cette infraction, mais réclame cependant le retrait complet de la loi considérée, conformément aux principes du droit international.

74. Le Rapporteur spécial est également préoccupé par le fait que certains Tunisiens ont été inculpés pour participation au trafic illicite de migrants, alors même que cette participation s'était limitée à des activités secondaires, qu'ils en savaient très peu sur l'opération et qu'ils n'avaient apparemment aucun lien avec l'organisation responsable du trafic. Tout en reconnaissant la gravité du trafic illicite de migrants et le caractère criminel de ces actes, il souligne également l'importance de veiller à ce que toutes les mesures de lutte contre le trafic permettent d'établir la culpabilité des responsables des organisations criminelles au plus haut niveau.

VII. Asile

75. Bien que la Tunisie ait également adhéré à la Convention relative au statut des réfugiés et au Protocole s'y rapportant, le Rapporteur spécial demeure préoccupé par le fait qu'aucune procédure adéquate de détermination du statut de réfugié n'a été mise en place. Il sait cependant que des progrès importants ont été réalisés dans ce domaine, et qu'un projet de loi sur l'asile est en cours d'élaboration, en coordination avec le HCR. Il invite les autorités à poursuivre le processus consultatif transparent engagé en vue de l'élaboration de cette loi, afin d'aboutir à un texte final qui réponde aux normes internationales en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Il espère également que ce texte sera rapidement adopté pour que la Tunisie dispose d'un cadre juridique complet de protection de tous les réfugiés et demandeurs d'asile.

76. À cet égard, le Rapporteur spécial a appris que des ressortissants de pays tiers continuaient de tenter de franchir illégalement par voie terrestre la frontière séparant la Libye de la Tunisie. Nombre de ces personnes affirment avoir besoin d'une protection. Il a en revanche été signalé au Rapporteur spécial que les demandes d'asile n'étaient pas acceptées à la frontière et que, de ce fait, de nombreuses personnes essayaient de rejoindre le camp de réfugiés de Choucha où le HCR est présent pour pouvoir présenter une demande d'asile. Or, lorsque ces personnes sont interceptées par les autorités tunisiennes avant d'arriver au camp, elles sont refoulées vers la Libye.

77. Il est donc urgent de mettre en place une procédure bien définie d'examen des demandes d'asile pour protéger pleinement les droits de ces personnes vulnérables; cela pourrait faciliter l'identification rapide de certaines catégories de migrants pouvant prétendre à une protection en tant que réfugiés. Compte tenu de la fermeture prochaine du camp de Choucha, en attendant que la loi soit pleinement appliquée, il est également urgent que les gardes frontière, la police et autres autorités habilitées à arrêter les migrants aux postes frontière ou à l'intérieur du pays reçoivent une formation sur le principe de non-refoulement et le droit des individus de demander l'asile.

78. De même, le Rapporteur spécial note avec préoccupation que les migrants se trouvant dans les centres de détention et les prisons ne semblent pas être systématiquement informés de la possibilité de présenter une demande d'asile. Malgré l'absence de loi-cadre sur le statut des réfugiés, il souligne la nécessité de dispenser une formation adaptée à toutes les personnes qui sont en contact avec les migrants, dont le personnel des centres où les migrants sont détenus, les gardes frontière et les personnes qui portent secours aux migrants en mer.

79. Il est important de noter que le camp de transit de Choucha, dont la création exceptionnelle en 2011 est due à la guerre en Libye, sera probablement fermé en 2013. Cette fermeture entraînera des difficultés particulières pour certaines catégories de personnes, qui y résident actuellement: tout d'abord pour les migrants qui ont obtenu le statut de réfugié et sont toujours dans le camp faute d'avoir pu être réinstallés, ensuite pour les migrants auxquels le statut de réfugié a été refusé. S'agissant de la première catégorie,

le Rapporteur spécial demande instamment au Gouvernement tunisien d'autoriser les intéressés peu nombreux qui n'ont pas été réinstallés à rester en Tunisie et à vivre de manière autonome hors du camp de transit. S'agissant du deuxième groupe, bien que l'OIM contribue au retour volontaire de ceux qui désirent rentrer dans leur pays, nombreux sont ceux qui ne le souhaitent pas et qui pourraient être considérés comme des migrants bloqués. Le Rapporteur spécial demande instamment au Gouvernement tunisien de collaborer avec toutes les organisations concernées afin de trouver une solution adéquate et durable pour ces personnes, et notamment d'envisager leur installation en Tunisie et de leur accorder le statut de résident.

VIII. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

80. Le Rapporteur spécial prend note des mesures positives qui ont été prises par le Gouvernement tunisien, dans le cadre de la transition en cours, en vue d'instaurer un cadre institutionnel favorisant la protection et la promotion des droits de l'homme. Ces mesures comprennent la création du Ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle, ainsi que du mécanisme national de prévention de la torture et la révision de la législation relative à l'institution nationale des droits de l'homme, processus qui ne devraient pas tarder à s'achever.

81. Le Rapporteur spécial note cependant que le cadre juridique régissant les droits des migrants est insatisfaisant, d'anciennes lois qui pénalisent le franchissement illégal des frontières étant toujours en vigueur. De plus, le projet de constitution comporte encore plusieurs dispositions tendant à établir une distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants, ce qui porte atteinte à l'universalité des droits de l'homme.

82. La Tunisie doit veiller à ce que les droits de l'homme des migrants soient protégés de la même manière que ceux des Tunisiens, conformément au droit international. La rédaction de la Constitution est un véritable défi à relever pour les institutions publiques tunisiennes dans l'ère postrévolutionnaire et il est capital que celle-ci protège explicitement les droits de toutes les personnes se trouvant sur le territoire tunisien, quel que soit leur statut migratoire. De plus, le Rapporteur spécial fait observer que la Constitution ne doit en aucun cas subordonner aux normes nationales les obligations de la Tunisie découlant du droit international.

83. Le Rapporteur spécial observe également que le système de détention et d'expulsion des migrants reste imprécis et opaque, le Gouvernement n'ayant toujours pas confirmé l'existence des 13 centres de détention pour migrants. Il estime que le Gouvernement devrait faire tout son possible pour que ces centres soient transparents à tous égards, notamment en facilitant l'accès à des observateurs et des prestataires de services indépendants, pour que les droits de l'homme des migrants qui y sont détenus soient respectés à tout moment. De plus, des réformes de fond du système de police et de justice doivent être menées d'urgence et une formation complète dispensée à tous les fonctionnaires qui sont en contact avec les migrants, afin que les droits de l'homme de ceux-ci soient en tout temps garantis. À cet égard, le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'élaborer non seulement des accords bilatéraux mais aussi des accords avec l'Union européenne de façon à placer la protection des droits de l'homme des migrants au centre de toutes les négociations entre toutes les parties portant sur l'ensemble des questions relatives au contrôle des migrations.

84. Conscient de la fragilité de la transition démocratique dans laquelle s'est engagée la Tunisie, le Rapporteur spécial recommande vivement la consolidation d'une approche fondée sur les droits de l'homme, qui garantisse le respect, la protection et la promotion de tous les droits de tous, ressortissants tunisiens et non-ressortissants.

85. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement tunisien pour sa coopération lors de sa visite. Il reste à sa disposition pour lui fournir toute l'assistance technique dont il pourrait avoir besoin dans la mise en œuvre des présentes recommandations.

B. Recommandations au Gouvernement tunisien

86. S'agissant du cadre normatif et institutionnel de protection des droits de l'homme des migrants, le Gouvernement devrait:

a) Garantir dans la nouvelle constitution la protection de tous les droits de l'homme pour tous, y compris les migrants, quel que soit leur statut;

b) Élaborer un cadre juridique actualisé pour la protection des migrants qui soit conforme au droit international des droits de l'homme. Les textes qui seraient adoptés devraient mettre fin à l'imposition de sanctions pénales en cas de migration irrégulière;

c) Veiller à ce que l'exécution, par la Tunisie, des obligations internationales découlant, par exemple, du Protocole contre le trafic illicite de migrants et du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, ne porte pas atteinte aux principes fondamentaux du droit des droits de l'homme;

d) Ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille;

e) Créer une institution nationale des droits de l'homme indépendante conforme aux Principes de Paris, chargée de surveiller le respect des droits de l'homme de toute personne se trouvant sur le territoire tunisien ou sous la juridiction des autorités tunisiennes, y compris des migrants;

f) Veiller à la création d'un mécanisme national de prévention totalement indépendant, conformément au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, chargé de se rendre de sa propre initiative dans tous les lieux où pourraient se trouver des migrants privés de liberté, y compris dans les zones de transit des aéroports.

87. S'agissant de la gestion des frontières, le Gouvernement devrait:

a) Dépénaliser le franchissement illégal de la frontière;

b) Dispenser à toutes les personnes travaillant aux postes frontière, notamment aux autorités portuaires, à la police des frontières et aux fonctionnaires des douanes, une formation qui mette l'accent sur les droits de l'homme des migrants, les problèmes de protection correspondants et les droits procéduraux;

c) Veiller à ce que les accords de réadmission conclus prennent expressément en compte les droits de l'homme des personnes réadmises;

d) Renforcer les mécanismes visant à détecter, identifier et aider les migrants vulnérables aux frontières, y compris les mineurs, les demandeurs d'asile potentiels et les victimes de traite des personnes.

88. S'agissant de la détention des migrants, le Gouvernement devrait:
- a) Veiller à ce que la détention de migrants soit justifiée au regard du droit international, à ce que sa durée soit limitée au strict minimum et à ce que tout migrant dont la détention n'est plus absolument nécessaire soit immédiatement libéré;
 - b) Définir des mesures de substitution à la détention et veiller à ce que celle-ci ne soit envisagée qu'en dernier recours;
 - c) Veiller à ce que tous les lieux dans lesquels des migrants sont détenus soient connus de tous et faire en sorte que des observateurs indépendants, notamment les ONG, le HCR et d'autres organisations internationales, aient accès à ces lieux;
 - d) Veiller à ce que les mineurs non accompagnés et les familles avec enfants ne soient pas détenus, élaborer des mécanismes permettant de repérer et de protéger les migrants non accompagnés et créer des foyers d'accueil à leur intention;
 - e) Élaborer une réglementation conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les garanties procédurales et les conditions de détention; veiller à ce que tous les migrants privés de liberté puissent prendre rapidement contact avec leur famille et aient accès, gratuitement si nécessaire, à un interprète, à leurs autorités consulaires et à un avocat; veiller à ce que tous les migrants détenus bénéficient de soins médicaux adaptés, d'une alimentation suffisante et de bonnes conditions d'hygiène;
 - f) Veiller à ce que les migrants qui sont dans l'incapacité d'assumer les frais de leur expulsion ne soient pas maintenus en détention;
 - g) Mettre en place un système de contrôle indépendant de tous les lieux de détention, assuré notamment par le mécanisme national de prévention, l'institution nationale des droits de l'homme, les organisations de la société civile et les organisations internationales;
 - h) Améliorer la formation aux droits de l'homme de tout le personnel des centres de détention.
89. En ce qui concerne les demandeurs d'asile et les réfugiés, le Gouvernement devrait:
- a) Engager un processus consultatif pleinement transparent en vue de l'élaboration de la nouvelle loi sur l'asile, afin que le texte final soit conforme aux normes internationales sur la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, et veiller à l'adoption rapide de ce texte;
 - b) Dispenser une formation au principe de non-refoulement et au droit des personnes de demander l'asile, à l'intention de tous les fonctionnaires susceptibles d'être en contact avec des migrants, y compris les responsables de l'application des lois;
 - c) Veiller à ce que tous les migrants qui sollicitent une protection soient bien informés de leur droit de demander l'asile en vertu du droit international;
 - d) S'agissant de la fermeture prochaine du camp de Choucha, veiller à ce que les personnes qui ont obtenu le statut de réfugié et qui ne peuvent pas être envoyées dans des pays tiers soient installées en Tunisie. Pour les migrants de Choucha qui n'ont pas obtenu le statut de réfugié, collaborer avec les organisations internationales afin de trouver des solutions adaptées et durables.

90. S'agissant des questions transversales, le Gouvernement devrait:
- a) Favoriser le renforcement des capacités sur les droits des migrants à tous les niveaux de l'administration;
 - b) Élaborer des mécanismes visant à protéger les migrants vulnérables dans le cadre des flux migratoires mixtes;
 - c) Élaborer un système national complet et transparent de collecte, d'analyse et de diffusion de données sur les politiques et pratiques en matière d'immigration, qui devrait servir de base à l'élaboration d'une politique migratoire fondée sur les droits de l'homme. Ce système devrait comporter des données sur les migrants en détention et sur les expulsions;
 - d) Encourager et appuyer, sur le plan technique et financier, les organisations de la société civile qui fournissent des services et une aide aux migrants, quel que soit leur statut.

C. Recommandations à l'Union européenne

91. L'Union européenne devrait:
- a) Étant donné que les droits de l'homme des migrants tiennent une place importante dans le cadre de toute transition démocratique, encourager les autorités tunisiennes à s'intéresser à cette question en cette période de transition;
 - b) Dans le cadre des partenariats pour la migration et la mobilité qui sont en cours de négociation, adopter une politique migratoire plus nuancée à l'égard de la Tunisie, allant au-delà des questions de sécurité et de contrôle aux frontières pour nouer un véritable partenariat axé sur le respect, la protection et la promotion des droits de l'homme des migrants; appuyer en particulier l'élaboration, par les autorités tunisiennes, de mesures de substitution à la détention de migrants, afin que celle-ci ne soit envisagée qu'en dernier recours;
 - c) Inciter chacun des États membres de l'Union européenne ayant conclu des accords bilatéraux en matière de migration avec la Tunisie à accorder, dans le cadre de ces accords, une place centrale aux droits de l'homme;
 - d) Veiller à ce que les États membres de l'Union européenne prennent toutes les mesures nécessaires pour secourir les migrants en détresse se trouvant dans leurs eaux territoriales, en Méditerranée, y compris par le sauvetage des navires, l'embarquement de leurs passagers et le débarquement de ces derniers dans un port sûr, sur leur territoire;
 - e) Redoubler d'efforts pour retrouver les quelque 300 Tunisiens disparus en Méditerranée, en 2011;
 - f) Dans le cadre des éventuels accords relatifs aux migrations qui seraient conclus avec la Tunisie, insister sur la nécessité d'assurer la transparence dans le domaine des droits des migrants, et notamment de faire connaître du public tous les centres de détention.