

ESPAGNE

POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE SANS LIMITE: L'application arbitraire du droit espagnol de l'immigration

INTRODUCTION*	2
ABSENCE DE COHERENCE ET DE COORDINATION DANS L'APPLICATION DE LA LOI .	4
Le Rôle de la Police nationale	4
Le Rôle des délégués gouvernementaux à Ceuta et Melilla	7
APPLICATION DE LA LOI EN CE QUI CONCERNE LA <i>DEVOLUCIÓN</i> ET L' <i>EXPULSIÓN</i> ...	8
<i>Devolución</i>	8
<i>Expulsión</i>	12
QUESTIONS DE PROCEDURE: ACCES A L'INFORMATION, AU CONSEIL, A L'INTERPRETATION, A UN EXAMEN INDIVIDUALISE DU DOSSIER ET A L'APPEL	15
Accès à l'information, à l'assistance judiciaire et aux services de traduction et d'interprétation....	16
Examen individualisé des dossiers	18
Appels	21
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	22
REMERCIEMENTS.....	23

INTRODUCTION*

Human Rights Watch s'inquiète du fait que les autorités espagnoles appliquent la loi espagnole 8/2000 (concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale) et les règlements d'application de la loi espagnole sur les ressortissants étrangers¹ en violant les normes nationales, régionales et internationales relatives au traitement des migrants. Bien que la loi 8/2000 soit une loi nationale applicable aux migrants de toutes les régions autonomes d'Espagne, le manque de coordination interministérielle et l'application incohérente de cette loi dans les différentes régions se traduisent par d'importantes différences dans le traitement des migrants. Les migrants sont ainsi soumis à un traitement arbitraire, violant les normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme.

Prenons l'exemple d'un migrant arrivant à Ceuta. Celui-ci sera vraisemblablement envoyé automatiquement sur le continent avec un ordre d'expulsion, qui, bien qu'inexécutable, fait de lui un clandestin se trouvant dans l'impossibilité de trouver un emploi en Espagne. Cette personne n'aura guère l'occasion d'introduire une demande de régularisation en Espagne, quelle que soit sa situation particulière, même s'il peut prétendre à l'asile. Par contre, s'il arrive à Melilla, le même migrant pourra soit être envoyé sur la péninsule, avec un permis de séjour et de travail valides en main, soit être rapatrié au Maroc, dans le cadre d'une procédure de rapatriement qui n'est plus légalement applicable. Enfin, dans les îles Canaries, cette personne sera probablement détenue pendant une période pouvant aller jusqu'à quarante jours, dans des conditions très précaires, dans le cadre d'une procédure contraire aux normes nationales, régionales et internationales. Elle sera ensuite rapatriée vers son pays d'origine ou, plus probablement encore, relâchée dans les rues de Las Palmas où elle sera condamnée à vivre dans la clandestinité.

Les problèmes liés à l'application arbitraire de la loi sont encore aggravés par de graves violations des droits procéduraux des migrants, parmi lesquels le droit à une assistance judiciaire, à des services de traduction et d'interprétation et à un examen individualisé de leur dossier, le droit d'accès à des procédures d'octroi du droit d'asile² et à l'examen en appel des décisions affectant leur situation juridique en Espagne. S'agissant de groupes de

* La version originale du présent rapport a été rédigée en anglais. Pour toute question relative au texte, veuillez vous référer à la version originale anglaise.

¹ Loi organique 8/2000 du 22 décembre 2000, amendant la loi organique 4/2000 du 11 janvier 2000, concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale [loi 8/2000]; arrêté royal 864/2001 du 20 juillet 2001, approuvant les règlements d'application de la loi organique 4/2000 du 11 janvier 2000 concernant les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, réformée par la loi organique 8/2000 du 22 décembre 2000 [règlement].

La loi espagnole 8/2000 régit les droits et les libertés de tous les étrangers—c'est-à-dire des personnes ne possédant pas la nationalité espagnole—en Espagne. La loi 8/2000 réformant la loi précédente relative aux étrangers (loi organique 4/2000) de décembre 2000, a été motivée par “la situation et les caractéristiques de la population étrangère en Espagne, non seulement à l'heure actuelle mais également en prévision des prochaines années”. Ibid. Ladite loi vise à “régler l'immigration, eu égard au fait qu'il s'agit d'un phénomène structurel, qui a fait de l'Espagne un pays de destination des flux migratoires ainsi qu'un pays de transit vers d'autres pays, où les contrôles aux frontières sur les routes quittant notre pays ont été abolis ou sensiblement réduits”. Ibid. En résumé, la loi 8/2000 entend offrir un “cadre global et coordonné pour le traitement du phénomène migratoire en Espagne”, en fixant les droits des étrangers en Espagne, légaux ou clandestins, avec ou sans papiers, ainsi que les procédures pour leur traitement, en ce compris les décisions relatives à leur régularisation ou leur expulsion, et leur intégration sociale. Ibid. Une loi distincte, la loi espagnole 9/1994, régit les droits et les procédures applicables aux demandeurs d'asile en Espagne.

Les travaux de recherche de Human Rights Watch se sont concentrés sur le traitement des migrants et des demandeurs d'asile en Espagne, parmi lesquels les personnes dont les papiers sont en règle, les sans-papiers, les personnes autorisées à rester en Espagne et celles qui n'en ont pas le droit. A ce titre, le présent document d'information se penche essentiellement sur l'application de la loi 8/2000, du point de vue du respect, par l'Espagne, des normes nationales, régionales et internationales relatives au traitement des migrants.

² Les violations des droits procéduraux, comme le manque d'information sur ses propres droits ou l'impossibilité d'avoir accès à des services juridiques et de traduction valables, peuvent également être des obstacles au droit d'asile. Lorsque ces violations sont antérieures à l'expulsion de migrants, d'éventuels demandeurs d'asile courent le risque d'être *refoulés* vers des

migrants, et notamment d'Algériens, l'absence de procédures d'identification officielles a encouragé le recours à des procédures de décision douteuses, arbitraires et potentiellement discriminatoires.

Il est urgent que le gouvernement espagnol mette au point des mécanismes permettant de clarifier, d'améliorer et de surveiller l'application de la loi. De tels mécanismes devraient s'attaquer à la tendance qu'ont apparemment certains fonctionnaires à profiter de la nouveauté de la loi et des différentes interprétations de ses règlements d'application pour justifier la détention, le transfert ou l'expulsion de migrants sans respecter les mesures de protection prévues par la loi.

L'analyse de Human Rights Watch repose sur une enquête de six semaines, réalisée fin 2001, portant sur le traitement des migrants en Espagne. A Madrid et à Barcelone, dans des villes côtières d'Andalousie, à Ceuta et Melilla ainsi que dans les îles Canaries, nos enquêteurs se sont entretenus avec un large éventail de fonctionnaires gouvernementaux, d'experts et observateurs d'organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec des migrants³. Ils ont également visité des centres d'accueil et de détention, subventionnés par le gouvernement, dans lesquels sont détenus des migrants⁴.

En octobre et en novembre 2001, et une nouvelle fois en mars 2002, Human Rights Watch a fait part de ses inquiétudes lors de réunions avec des fonctionnaires gouvernementaux compétents en la matière, parmi lesquels des fonctionnaires des ministères de l'Intérieur, de l'Emploi et des Affaires sociales, et des Affaires étrangères, et des délégués gouvernementaux à Ceuta et Melilla. Toutefois, à ce jour aucune amélioration ou modification dans la pratique et la politique espagnole, susceptible de remédier à ce traitement arbitraire des migrants et des demandeurs d'asile, n'a encore été observée. Au contraire, le gouvernement a récemment mis l'accent sur les efforts visant à lutter contre l'immigration clandestine, et envisage même une révision de la loi sur les étrangers en vue d'accélérer l'expulsion de certains migrants. Et cela malgré que tout porte à croire que l'application actuelle de la loi est déjà trop rapide et qu'elle prive de nombreux migrants des garanties procédurales prévues par la législation nationale, régionale et internationale.

Même si ce rapport se concentre exclusivement sur les difficultés rencontrées par le gouvernement espagnol pour faire appliquer sa loi sur l'immigration, il soulève des problèmes communs à de nombreux États membres. En Europe, la politique de l'asile et de l'immigration relève de la compétence nationale des États membres, mais ces politiques sont de plus en plus coordonnées et élaborées par l'Union européenne (U.E). Ceci élargit donc la portée des conclusions présentées dans ce rapport. Ces conclusions insistent plus particulièrement sur la nécessité d'intégrer dans la politique européenne des clauses de sauvegarde pour préserver les droits fondamentaux des migrants. Human Rights Watch s'inquiète du fait qu'au cours des six mois de la présidence espagnole, la définition des politiques européennes en matière d'immigration se soit exclusivement concentrée sur le contrôle de l'immigration, négligeant les droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile.⁵

pays où leur vie ou leur liberté pourrait être menacée, ce qui viole les obligations fondamentales de *non-refoulement* de l'Espagne. Pour en savoir plus sur l'accès à l'asile en Espagne, consulter Human Rights Watch, "L'autre visage des îles Canaries: violations des droits des migrants et des demandeurs d'asile", *Un Rapport de Human Rights Watch*, vol. 14, n° 1 (D), février 2002.

³ Voir Human Rights Watch, "L'autre visage des îles Canaries," p. 24. Human Rights Watch a également réalisé une mission d'enquête de cinq semaines en vue d'analyser le traitement des enfants migrants non accompagnés ayant quitté le Maroc pour rejoindre Ceuta et Melilla. Voir Human Rights Watch, "Personne vers qui se tourner: Abus des États espagnol et marocain contre les enfants migrants non accompagnés", *Un Rapport de Human Rights Watch*, vol. 14, n° 4 (D), mai 2002.

⁴ Human Rights Watch a demandé et reçu l'autorisation de visiter trois des six centres de détention ou centres d'internement d'Espagne : les centres d'internement de Barcelone, de Málaga, et de Murcie. Nous avons par ailleurs été autorisés à visiter les deux centres d'accueil pour migrants, subventionnés par le gouvernement, les centres de Ceuta et de Melilla. Le gouvernement espagnol a toutefois refusé notre demande de visiter le centre de détention non-officiel situé dans le vieil aéroport de Fuerteventura, en nous faisant remarquer que les organisations non gouvernementales (ONG) n'ont pas accès à ce centre ni au centre d'accueil d'urgence de Lanzarote, de construction similaire. Human Rights Watch s'est néanmoins entretenu avec de nombreux migrants, avocats et représentants d'organisations non gouvernementales et humanitaires, tous au courant des conditions et du traitement des migrants dans ces centres de détention de fortune.

⁵ Voir Human Rights Watch, "The Human Rights Dimension of E.U. Immigration Policy: Lessons from Member States", discours présenté lors de la Conférence de l'*Academy of European Law* : "State of Play on European Immigration and

ABSENCE DE COHERENCE ET DE COORDINATION DANS L'APPLICATION DE LA LOI

A leur arrivée en Espagne, les migrants sont confrontés à des situations très diverses, qui dépendent dans une large mesure de leur point de destination ou de l'endroit où ils sont détenus. L'analyse objective de leur situation individuelle ne semble guère jouer un rôle important. Ces inégalités de traitement découlent principalement du fait que la loi confère une autorité importante à certains fonctionnaires, lesquels exercent ensuite cette autorité sans pouvoir s'appuyer sur des directives claires quant à la mise en œuvre ou sur des mécanismes de coordination. Aussi bien dans des villes cosmopolites comme Barcelone, Madrid et Málaga que dans des petites villes côtières de la côte andalouse, en passant par les villes espagnoles de Ceuta et Melilla et les îles Canaries, Human Rights Watch a mis en évidence un manque de connaissances alarmant, parmi les fonctionnaires, les forces de police, les avocats et autres personnes travaillant avec les migrants, des exigences de la loi 8/2000 et de ses règlements d'application.

Le Rôle de la Police nationale

La Police nationale espagnole, qui dépend du ministère de l'Intérieur, joue un rôle important dans l'application et l'interprétation de la loi sur les migrants. La police est en effet "chargée de coordonner la situation des étrangers en Espagne, y compris les expulsions, la détention, etc"⁶. Les fonctionnaires, essentiellement ceux de la police, sont chargés de l'application de cette loi au niveau local. De son côté, le ministère de l'Intérieur coordonne ce processus dans toute l'Espagne. Le comportement de la Police nationale est à l'origine de grandes inégalités dans le traitement des migrants en Espagne. Les migrants, leurs avocats ainsi que les représentants d'organisations non gouvernementales et humanitaires ont fait part à Human Rights Watch de nombreuses situations dans lesquelles la police a exercé ses compétences d'une manière arbitraire ou incorrecte.

Les avocats travaillant pour la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (Commission espagnole d'aide aux réfugiés), une des principales organisations espagnoles d'aide aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, ont confié à Human Rights Watch que dans les aéroports, la police viole régulièrement les droits procéduraux des migrants et des demandeurs d'asile. Ils ont signalé que la police fait régulièrement obstacle aux droits des migrants et des demandeurs d'asile prévus par la législation nationale et le droit international. Sont notamment violés le droit à un conseil juridique adapté et à des services de traduction et d'interprétation⁷. Ainsi, des avocats ont raconté à Human Rights Watch qu'à l'aéroport de Madrid, la police leur refuse souvent le droit de s'entretenir confidentiellement avec leur client avant la demande d'asile officielle ou entre cette demande d'asile et l'audience d'appel⁸. En outre, des demandeurs d'asile auraient signalé au CEAR que la police, en violation de la législation espagnole⁹, ne fournit généralement pas aux demandeurs d'asile les coordonnées d'avocats spécialisés dans les questions d'asile ou travaillant pour des organisations d'aide aux réfugiés¹⁰. Les avocats spécialisés dans le droit de l'immigration signalent quant à eux que la police aéroportuaire décide parfois de détenir des demandeurs d'asile

Asylum Policy: Patching Up Tampere", Trèves, Allemagne, avril 2002 (disponible en anglais à l'adresse <http://hrw.org/backgrounder/eca/eu-immigration.pdf>).

⁶ Entretien de Human Rights Watch avec Manuel Prieto, responsable du Département des étrangers et de la délivrance des documents, avec José García Santalla, responsable de l'unité centrale des étrangers (Département des étrangers et de la délivrance des documents) et de José Ramón Pérez García, responsable des statistiques, Police nationale espagnole (au sein du ministère de l'Intérieur), Madrid, 14 novembre 2001.

⁷ Loi espagnole 9/1994 (19 mai) (publiée au *Boletín Oficial del Estado* [Bulletin officiel de l'État espagnol], n° 122 et 131), amendant la loi 5/1984 (26 mars), régissant le statut de réfugié et le droit d'asile, chapitre deux, article 4(1); Arrêté royal 203/1995 (10 février) approuvant le règlement d'application de la Loi 5/1984 (26 mars) régissant le statut des réfugiés et le droit d'asile, amendée par la loi 9/1994 (19 mai) (publiée au *Boletín Oficial del Estado*, n° 52, 2 mars 1995), articles 8(4) (demande introduite au sein du territoire espagnol) et 19(2) (demande introduite aux points frontaliers); Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, *Guide des procédures et des critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* (Genève, HCR, 1992), para. 192. Voir également la loi 8/2000, article 22(1), donnant à tous les migrants qui n'ont pas les moyens de s'offrir les services d'un conseil le droit à des services juridiques et des services de traduction et d'interprétation gratuits.

⁸ Entretiens de Human Rights Watch avec des avocats de la CEAR, Madrid, 26 octobre 2001 et 5 novembre 2001.

⁹ Loi 5/1984 (26 mars), régissant le statut de réfugié et le droit d'asile (Publiée au *Boletín Oficial del Estado*, n° 74, 27 mars 1984), modifiée par la loi 9/1994 (19 mai) [loi 9/1994], § 114, article 5(1).

¹⁰ Entretiens de Human Rights Watch avec des avocats de la CEAR, Madrid, 26 octobre 2001 et 5 novembre 2001.

au-delà de la période de sept jours autorisée par la loi, pendant laquelle ils attendent qu'il soit statué sur leur demande d'asile¹¹.

Le Rapport annuel 2001 du Médiateur s'est fait l'écho de ces inquiétudes concernant le comportement des forces de police, notamment dans le cadre de leurs opérations dans les aéroports. Ce rapport signale que le bureau du Médiateur a été tenu d'intervenir en faveur de migrants qui s'étaient vu refuser l'entrée sur le territoire espagnol, car les "mesures de police sont insuffisantes" ou omettent de "prendre en considération des raisons de nature humanitaire"¹². Le Rapport du Médiateur signalait en outre que les autorités policières responsables des contrôles aux frontières omettent souvent d'expliquer aux migrants pourquoi ils n'ont pas été autorisés à entrer sur le territoire espagnol¹³.

Le Rapport du Médiateur indiquait également que l'absence de critères uniformes permettant de déterminer comment assurer des services d'assistance judiciaire dans les aéroports entraîne d'importantes différences au niveau de la forme et de la qualité des services juridiques accessibles aux migrants. Ce rapport signale par exemple que les autorités de l'aéroport de Barajas à Madrid ont assuré aux migrants une protection procédurale nettement meilleure – avec, par exemple, la présence d'un avocat dès le premier entretien avec la police – que les mêmes autorités présentes dans les aéroports de Barcelone, de Las Palmas, et de Lanzarote¹⁴. A Las Palmas et à Lanzarote par exemple, l'avocat n'est présent qu'au moment de la notification de la décision de rapatriement. En outre, à Las Palmas et Lanzarote, les migrants peuvent renoncer à leur droit à une assistance judiciaire en signant un abandon de leurs droits en présence d'un représentant d'une compagnie aérienne, et non pas après avoir consulté un avocat¹⁵.

Human Rights Watch a également appris que les forces de police, en dehors des aéroports cette fois, abusent parfois de leur pouvoir lorsqu'elles traitent de questions relatives à l'immigration. Des avocats, des migrants et des organisations de défense des migrants ont ainsi expliqué à Human Rights Watch que la police est mal informée des documents requis pour l'obtention d'un permis de séjour. Ainsi, il lui arrive fréquemment de demander aux migrants de produire des documents autres que ceux prévus par la loi, voire des documents supplémentaires¹⁶. Par exemple, la police a un jour demandé à un migrant arménien de lui soumettre la preuve qu'il disposait de moyens

¹¹ Entretien de Human Rights Watch avec des avocats de la CEAR, Madrid, 26 octobre 2001 et 5 novembre 2001; entretien de Human Rights Watch avec Médecins sans frontières (MSF) (Espagne), Madrid, 8 octobre 2001. Bien que selon les interprétations des tribunaux, la période de sept jours inclue les week-ends et les jours fériés, les avocats nous ont signalé que la police prétend toutefois que cette période de sept jours ne comprend que les jours ouvrables officiels. Haute Cour de Justice espagnole, décision n° 53/2002, 27 février 2002.

¹² Rapport annuel du Médiateur, présenté le 8 octobre 2001 devant le Parlement espagnol, section 3.1.1, "Conditions d'entrée", pp. 61-63. Le bureau du Médiateur a été créé par la Constitution espagnole de 1978. Le Médiateur est nommé pour un mandat de cinq ans par le pouvoir législatif, à la majorité des voix du Congrès et du Sénat. Le Médiateur est un représentant du Parlement espagnol. Bien que le rôle du Médiateur ne soit pas de nature exécutive et qu'il se limite à la critique d'actes de l'administration, le bureau du Médiateur est chargé d'examiner toutes les fonctions administratives du gouvernement espagnol, y compris l'administration dans les ambassades étrangères et dans les administrations locales et autonomes de toute l'Espagne. Le bureau a également pour mission de protéger les droits de l'homme et comprend un département chargé des questions relatives à l'immigration et aux affaires étrangères. Une fois qu'une plainte a été déposée auprès du Médiateur, le bureau peut enquêter de droit. Le gouvernement est tenu par la Constitution de répondre à toutes les plaintes et à toutes les demandes d'information introduites par le bureau du Médiateur. En outre, le Médiateur et son personnel ont un accès illimité à tous les bureaux administratifs d'Espagne. Etant donné le caractère indépendant du bureau du Médiateur et son statut particulier dans la législation espagnole, et notamment son rôle unique de délégué auprès du Parlement espagnol, le Médiateur est habilité à soumettre des points de discussion devant la Cour constitutionnelle et de comparaître devant ladite Cour.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Entretiens de Human Rights Watch avec des avocats de la CEAR, Madrid, 26 octobre 2001 et 5 novembre 2001; entretien de Human Rights Watch avec Concha Badillo, coordinateur juridique, MSF, Madrid, 26 mars 2002; entretiens de Human Rights Watch avec des migrants, Madrid, 4-5 novembre 2001.

économiques pour séjourner en Espagne, ainsi qu'un visa de son pays d'origine, afin qu'il puisse obtenir un permis de séjour. Ou, la loi n'exige aucun de ces deux documents¹⁷.

Autre exemple de l'arbitraire du personnel de police: des migrants et des avocats ont raconté à Human Rights Watch qu'en décembre 2000, la police madrilène avait décidé de ne plus renouveler aucun permis de séjour octroyé aux migrants sur la base de l'"exception humanitaire"¹⁸. Ce changement abrupt de politique avait apparemment été décidé au niveau local, et non pas par le ministère de l'Intérieur. Dans les autres régions du pays, la police n'a d'ailleurs pas suivi l'exemple madrilène. En outre, la Police nationale avait omis de communiquer de manière adéquate sa nouvelle politique au ministère de l'Emploi, alors que celui-ci – responsable de la délivrance des permis de travail – joue également un rôle dans l'octroi des documents nécessaires aux migrants. Cette nouvelle pratique de la police madrilène a donc affecté considérablement d'importants groupes de migrants, dont le renouvellement du permis de séjour s'était fait jusque là sans problème. La législation espagnole prévoit que les migrants ayant séjourné et travaillé légalement en Espagne avec des documents d'exception humanitaire doivent pouvoir passer sous le régime ordinaire de permis de séjour et de travail. Cependant, du fait du non-renouvellement des documents d'exception humanitaire, cette catégorie particulière de migrants, dont la situation n'était plus légale, a rencontré d'importants obstacles administratifs pour bénéficier du régime ordinaire de permis de séjour et de travail¹⁹.

¹⁷ Entretien de Human Rights Watch avec un migrant arménien, Madrid, 4 novembre 2001. Ce récit a été confirmé par l'avocat du migrant. Entretien de Human Rights Watch avec Estela Gracia, Madrid, 5 novembre 2001.

¹⁸ La législation espagnole a prévu deux types de documents d'exception humanitaire: 1) pour les demandeurs d'asile déboutés mais dont la demande est considérée comme suffisamment valable pour qu'ils soient autorisés à séjourner en Espagne pour des raisons humanitaires; et 2) pour les migrants qui ne sont pas en possession des documents nécessaires pour entrer en Espagne, mais dont l'entrée et le séjour légaux sont autorisés "lorsqu'il existe des raisons exceptionnelles de nature humanitaire, d'intérêt public ou en vertu d'engagements auxquels l'Espagne a souscrit" ou qui se voient octroyer un permis de séjour temporaire "pour des raisons humanitaires, eu égard à des circonstances exceptionnelles, ou lorsque des liens culturels avec l'Espagne peuvent être prouvés". Parmi les exemples de raisons humanitaires, citons les soins médicaux, l'existence de liens familiaux en Espagne et l'impossibilité pour un migrant de retourner dans son pays d'origine. Voir la loi 9/1994, article 17(2); la loi 8/2000, articles 25(4) et 31(4); entretien de Human Rights Watch avec des avocats travaillant avec des migrants au CETI, Ceuta, 18 octobre 2001.

¹⁹ La loi espagnole exige que les migrants introduisent une demande de permis de travail et de séjour ordinaire pour légaliser à nouveau leur situation. La base juridique de leur légalité en Espagne, qui était le régime de l'exception humanitaire, devient donc le régime d'immigration ordinaire. Pour passer sous le régime ordinaire de l'immigration, le migrant doit être autorisé par le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales à travailler en Espagne, et par le ministère de l'Intérieur (via la police) à séjourner en Espagne. Pourtant, de nombreux migrants se sont aperçus que lorsqu'ils essayaient de renouveler leur permis de travail en prouvant qu'ils avaient précédemment occupé un emploi en Espagne et qu'ils avaient versé les cotisations à la sécurité sociale—exigences habituelles pour le renouvellement d'un permis de travail de deux à trois ans—they étaient tenus de présenter un pré-contrat (offre) d'emploi. Bien que légale, cette exigence conditionnelle de présenter un pré-contrat n'est applicable qu'aux personnes qui sollicitent pour la première fois un permis de travail et non pas aux demandes de renouvellement du permis de travail. Or, des fonctionnaires du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales ont demandé à des migrants dont les documents d'exception humanitaire n'étaient pas renouvelés de remplir cette condition. Certains migrants qui occupent des emplois saisonniers ne peuvent recevoir de pré-contrats de leur employeur, car leur employeur, des bureaux d'intérim, ne délivre pas de pré-contrat. D'autres migrants ont eu du mal à convaincre leur employeur de leur remettre un pré-contrat, car certains d'entre eux craignent—à tort—d'être sanctionnés en vertu de la loi 8/2000 s'ils fournissent des pré-contrats à des migrants sans papiers. Un certain nombre de migrants ne réussissent donc pas à obtenir le renouvellement de leur permis de travail et la police ne les autorise dès lors pas à séjourner légalement en Espagne. Cette nouvelle exigence résulte d'un manque de coordination et de communication entre la police et les autorités au sein de deux départements distincts du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (un pour l'approbation de l'exception humanitaire et l'autre pour les permis de travail ordinaires). Cette situation ne reflète aucunement un changement intentionnel dans la politique de renouvellement des permis de travail. Voir entretien de Human Rights Watch avec des avocats de la CEAR, Madrid, 26 octobre 2001; Entretien de Human Rights Watch avec des migrants, Madrid, 4-5 novembre 2001; entretien de Human Rights Watch avec Concha Badillo, coordinateur juridique, MSF, Madrid, 26 mars 2002.

Selon MSF, cette politique a été modifiée en novembre 2001—devant la pression soutenue et rapide d'ONG qui dénonçaient l'illégalité de la nouvelle politique—afin d'accorder aux migrants dont les documents d'exception humanitaire ne sont pas renouvelés une période de trois mois pour régulariser leur situation. En dépit de cela, la police continue à refuser de renouveler ces documents et n'a pas amélioré la coordination interministérielle pour faciliter le passage d'un régime à un autre. MSF a récemment récolté un certain succès en s'opposant au refus de renouvellement de documents délivrés sur la base

Lorsque Human Rights Watch a fait part de ces inquiétudes lors de réunions avec des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, ceux-ci ont déclaré ne pas être au courant de ces politiques ou de leurs ramifications²⁰. En outre, des représentants de ces deux ministères ont été jusqu'à déclarer que cette nouvelle politique devait permettre aux migrants de passer sans difficulté du régime de l'exception humanitaire au régime ordinaire de permis de séjour et de travail²¹. Malgré cette assurance que la nouvelle politique de la police ne devrait pas avoir un impact négatif sur les migrants comme c'est à présent le cas, aucun des deux ministères n'a pu expliquer comment le gouvernement devrait ou pourrait s'y prendre pour garantir qu'un groupe particulier de migrants ne soit pas privé arbitrairement de sa capacité à préserver la légalité de leur séjour et de leur travail en Espagne²². Les représentants du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales se sont contentés d'expliquer que comme "la loi et la réglementation sont très récentes, il est [peut-être] difficile de mettre tout cela en pratique"²³.

Le Rôle des délégués gouvernementaux à Ceuta et Melilla

C'est dans les villes espagnoles de Ceuta et de Melilla que Human Rights Watch a identifié les irrégularités les plus flagrantes quant au traitement des migrants. Dans ces villes, les délégués gouvernementaux possèdent un pouvoir de décision très important—et soumis à aucun contrôle—dans le domaine de la gestion de l'immigration²⁴. Bien que dans ces deux villes, la Police nationale espagnole soit sous les ordres du délégué gouvernemental et que dans la majorité des cas, elle est la première autorité à être en contact avec les migrants, elle ne semble pas avoir compétence pour statuer sur le traitement des migrants. Au contraire toutes les décisions relatives aux migrants sont prises par les délégués gouvernementaux. Comme ces délégués gouvernementaux représentent le gouvernement national de la région relevant de leurs compétences, y compris le contrôle sur les décisions en matière d'immigration, le gouvernement central de Madrid ne surveille guère leurs fonctions et leurs activités.

Nos travaux de recherche montrent que les délégués gouvernementaux et leur personnel ne peuvent se baser sur des directives claires et explicites pour exercer cette compétence. Ainsi, le chef de cabinet du bureau du délégué du gouvernement à Melilla n'a pas pu expliquer clairement sur quoi se fondait une décision de renvoyer tel migrant et de fournir à un autre les documents lui permettant de rester en Espagne. Alors que 192 migrants avaient été transférés tout récemment vers la péninsule, quelques jours avant cet entretien, Rocío Rodríguez, Chef de cabinet, n'est pas parvenu à expliquer les fondements de cette décision ni à décrire les documents qu'avaient reçus ces migrants avant leur transfert, se bornant à constater que:

“Certains partent avec quelques documents; d'autres [pause]. Ce qui importe, c'est qu'il y ait sur la péninsule des centres pour migrants susceptibles de les aider”²⁵.

de l'exception humanitaire. Entretien de Human Rights Watch avec Concha Badillo, Coordinateur juridique, MSF, Madrid, 26 mars 2002.

²⁰ Entretien de Human Rights Watch avec Carlos Guervós, Directeur-adjoint de l'immigration, ministère de l'Intérieur, Madrid, 12 novembre 2001; entretien de Human Rights Watch avec Concepción Dancausa Treviño, Secrétaire général aux affaires sociales et avec Antonio Maceda García, responsable des questions en rapport avec la migration, ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, Madrid, le 13 novembre, 2001.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Entretien de Human Rights Watch avec Concepción Dancausa Treviño, Secrétaire général aux affaires sociales et avec Antonio Maceda García, responsable des questions en rapport avec la migration, ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, Madrid, le 13 novembre 2001

²⁴ Human Rights Watch a documenté le rôle des délégués gouvernementaux dans les expulsions sommaires et autres violations des droits des enfants migrants non accompagnés à Ceuta et Melilla dans, *Personne vers qui se tourner: Abus des États espagnol et marocain contre les Enfants migrants non accompagnés* (mai 2002) Voir *Rapport de Human Rights Watch*, vol. 14, n° 4 (D), mai 2002.

²⁵ Entretien de Human Rights Watch avec Rocío Rodríguez Bayón, Chef de cabinet, Bureau du délégué gouvernemental pour la ville autonome de Melilla, Melilla, 9 novembre 2001.

Elle a ensuite expliqué que le bureau du délégué gouvernemental doit “examiner chaque cas. Sinon, il faudrait tous les laisser entrer ou alors aucun. Ainsi, par exemple, notre bureau donne la préférence [à des migrants] qui peuvent s'intégrer sur la péninsule”²⁶.

A Melilla, un représentant de la police nationale a également témoigné du pouvoir absolu dont dispose le délégué gouvernemental et de l'arbitraire avec lequel il exerce ce pouvoir. Lorsqu'on lui a demandé quel était le traitement réservé aux migrants dans telle ou telle circonstance, il a expliqué à Human Rights Watch:

“Je n'ai rien à dire; je dois juste appliquer les consignes. Mais une personne autorisée à entrer ici [le centre de résidence temporaire du gouvernement] et qui possède les documents pour se rendre sur la péninsule peut être exactement dans la même situation qu'une personne renvoyée au Maroc . . . ou pour laquelle nous avons démarré une procédure d'expulsion. . . . Tout dépend du Délégué²⁷”.

L'absence de surveillance du pouvoir de décision en matière de contrôle de l'immigration, sur la base de la loi 8/2000, associée à des décisions isolées et à l'absence de directives transparentes pour la mise en œuvre et la coordination entre le gouvernement central et de nombreuses régions espagnoles, a entraîné des différences arbitraires dans le traitement d'un même groupe de migrants d'une ville à l'autre. L'interprétation et l'application variable de la loi 8/2000 sont particulièrement sensibles à Ceuta et Melilla et, comme nous l'expliquons ci-dessous, concernent l'application des dispositions légales relative à la *devolución* (une forme de rapatriement direct) et l'*expulsión* (expulsion).

APPLICATION DE LA LOI EN CE QUI CONCERNE LA *DEVOLUCIÓN* ET L'*EXPULSIÓN*

Les domaines de la loi et du règlement sur l'immigration qui semblent être à l'origine d'une très grande confusion chez les juristes spécialisés dans l'immigration, les organisations humanitaires, les fonctionnaires gouvernementaux et les migrants, sont les notions juridiques d'*expulsión* et de *devolución* et les procédures d'application exigées par la loi espagnole. Il n'est donc guère surprenant que nous ayons identifié des inégalités flagrantes dans le traitement de migrants se trouvant dans une situation similaire, selon leur lieu d'arrivée. Nos travaux de recherche indiquent que la prise de décisions mal documentées, non surveillées et arbitraires de la part de certains fonctionnaires est à l'origine de graves violations des droits des migrants.

Devolución

La législation espagnole définit la *devolución* comme une forme de rapatriement accéléré applicable à deux catégories de migrants; ceux s'étant introduit clandestinement en Espagne (comme les migrants arrivant par *patera*)²⁸ et les migrants déjà expulsés d'Espagne suite à une procédure classique d'expulsion (c'est-à-dire avec un ordre d'expulsion).²⁹ La *devolución* de migrants interceptés alors qu'ils entraient clandestinement en Espagne doit se faire dans les soixante-douze heures, par rapatriement de ces migrants vers leur pays de départ ou le pays de transit³⁰. Ainsi, des migrants tentant d'entrer clandestinement en Espagne via les villes d'Afrique du Nord de Ceuta

²⁶ Ibid.

²⁷ Entretien de Human Rights Watch avec un fonctionnaire du commissariat de la Police nationale de Melilla, Melilla, 9 novembre 2001.

²⁸ A l'instar d'autres pays situés aux frontières de l'Europe, l'Espagne connaît depuis quelques années une augmentation des mouvements d'immigrés clandestins vers ses côtes, qui arrivent dans des sortes de petits radeaux (*pateras*). Ces migrants arrivent en Espagne par la côte andalouse, après avoir franchi le détroit de Gibraltar, via les îles Canaries, au départ de la côte africaine.

²⁹ Voir article 58 de la loi 8/2000 (concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale) en même temps que la section 5.a, article 138 du règlement d'application de la loi espagnole sur les ressortissants étrangers. Pour en savoir plus sur la législation espagnole en matière d'expulsion, consulter la section “Expulsión” ci-dessous.

³⁰ Cette interprétation a été confirmée par les départements de l'immigration, des étrangers et de la délivrance des documents du ministère de l'Intérieur lors de réunions avec Human Rights Watch. Entretien de Human Rights Watch avec Carlos

et de Melilla, le long de la côte andalouse ou à partir des îles Canaries peuvent être, en vertu de la législation espagnole, rapatriés vers le Maroc par *devolución*. Comme le gouvernement marocain n'autorise généralement pas le rapatriement sur son territoire de ressortissants non marocains, comme des migrants algériens ou d'Afrique subsaharienne, la pratique de la *devolución* est devenue une procédure d'immigration presque exclusivement réservée au rapatriement vers le Maroc de migrants marocains. Contrairement aux expulsions réalisées dans le cadre de procédures d'expulsion ordinaires, suite auxquelles le migrant est enregistré dans le système d'informations Schengen et ne peut donc espérer une régularisation future³¹ en Espagne et dans d'autres pays de l'espace Schengen³², les renvois par *devolución* ne sont pas enregistrés dans cette banque de données. Cette mesure n'a donc pas un effet durable sur la possibilité pour les migrants de régulariser leur situation en Espagne.

Les chercheurs de Human Rights Watch ont identifié de grandes différences dans la façon dont les autorités appliquent le concept de *devolución*. Dans un certain nombre de cas, l'application de ce concept ne respectait pas la législation espagnole. Par exemple, ainsi que nous l'avons mentionné ci-dessus, la *devolución* vise le rapatriement immédiat de migrants entrés clandestinement en Espagne ou ayant déjà reçu un ordre d'expulsion. La législation espagnole n'autorise pas une détention supérieure à soixante-douze heures lorsque les migrants étant entrés clandestinement en Espagne sont soumis à la procédure de *devolución*.³³ Les tribunaux ne peuvent

Guervós, Directeur-adjoint de l'immigration, ministère de l'Intérieur, Madrid, 12 novembre 2001; entretien de Human Rights Watch avec Manuel Prieto, Responsable du Département des étrangers et de la délivrance des documents, avec José García Santalla, Responsable de l'unité centrale des étrangers (Département des étrangers et de la délivrance des documents) et avec Ramón Pérez García, Responsable des statistiques, Police nationale espagnole (au sein du ministère de l'Intérieur), Madrid, 14 novembre 2001. Bien que la législation espagnole ne stipule pas concrètement que la *devolución* de migrants appréhendés lors du franchissement clandestin de la frontière espagnole doit être exécutée dans les soixante-douze heures de leur arrivée sur le territoire espagnol, le ministère de l'Intérieur et les avocats spécialisés dans les questions de l'immigration ont interprété la loi dans ce sens. Le raisonnement à la base de cette interprétation est le suivant: d'une part, la législation espagnole interdit la détention de tout individu au-delà de soixante-douze heures en l'absence d'un ordre judiciaire et d'autre part, la loi espagnole 8/2000 ne prévoit pas la détention prolongée (supérieure à soixante-douze heures) de cette catégorie de migrants, même par ordre judiciaire. La période de détention de ces migrants ne peut donc excéder soixante-douze heures, délai au cours duquel la *devolución* doit être exécutée ou le migrant libéré. Pour en savoir plus, consulter la note en bas de page n° 33.

³¹ Par "régularisation", Human Rights Watch entend la possibilité pour les migrants de légaliser leur situation dans un pays— à titre temporaire ou permanent. De nombreux pays de l'Europe occidentale proposent des "programmes de régularisation" en faveur des migrants sans papiers souhaitant légaliser leur situation. Souvent, ces programmes exigent, par exemple, la présentation de documents prouvant qu'un migrant a séjourné et travaillé dans un pays donné pendant une période déterminée et qu'il/elle a actuellement une offre d'emploi.

³² En 1985, cinq États membres (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas) ont signé un accord en vue de la création d'un espace sans frontières au sein de leurs frontières nationales. Une convention supplémentaire, rédigée et signée le 19 janvier 1990 et entrée en vigueur en 1995, a aboli les frontières intérieures entre les États signataires et a établi une frontière extérieure commune où les contrôles de l'immigration sont réalisés conformément à un ensemble de règles unique. A la fin des années 1990, cette zone sans frontières, "l'espace Schengen" (du nom de la ville où l'accord a été signé), a été étendue à tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande. Une des caractéristiques clés de la mise en place du système Schengen est la création d'un réseau informatique qui permet à tous les commissariats et agents consulaires des États membres "Schengen" d'avoir accès à des données communes. L'introduction dans le Système d'Informations Schengen (SIS) – sur la base d'un refus d'accès à un territoire ou pour l'enregistrement de la délivrance d'un ordre d'expulsion par un État membre - a pour effet d'empêcher à l'avenir l'entrée de ces personnes sur dans ce territoire ainsi que dans les autres pays de l'espace Schengen. Pour en savoir plus : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm>, (à partir du 10 juin 2002).

³³ La détention d'un migrant au-delà la période initiale de soixante-douze heures exige une décision du tribunal ordonnant la détention du migrant, ou son internement, dans un centre d'internement officiel (centre de détention prolongée). Etant donné que la législation espagnole ne spécifie pas que les migrants entrés clandestinement en Espagne, et qui sont donc soumis à la procédure de *devolución*, peuvent être internés, contrairement aux migrants ayant déjà reçu un ordre d'expulsion les obligeant à quitter l'Espagne (migrants pour lesquels la *devolución* est prévue) ou aux migrants faisant l'objet d'une expulsion sur la base d'une procédure de *retorno* ou d'*expulsión*, le ministère de l'Intérieur, les avocats spécialisés dans les questions de l'immigration ainsi que la Cinquième Cour d'Instruction d'Algeciras ont interprété la loi espagnole dans le sens d'une interdiction d'une détention supérieure à soixante-douze heures des migrants faisant l'objet d'une procédure de *devolución* (pour entrée clandestine en Espagne). Le tribunal d'Algeciras a statué en ces termes:

ordonner le transfert de migrants dans des centres d'internement à long terme que lorsqu'une procédure d'expulsion, qui diffère de la procédure de renvoi par *devolución* sanctionnant une immigration clandestine, a été entamée. Pourtant, un certain nombre de migrants interrogés par Human Rights Watch dans les îles Canaries nous ont montré des ordonnances judiciaires prévoyant leur détention dans des centres d'internement, comme par exemples dans des centres de détention de fortune dans les installations aéroportuaires de Fuerteventura et de Lanzarote, en attendant leur rapatriement par *devolución*³⁴. Les enquêteurs de Human Rights Watch se sont également aperçus que certains migrants détenus pour une période excédant soixante-douze heures (période pouvant même aller jusqu'à quarante jours) suite à leur entrée clandestine en Espagne, continuaient d'être renvoyés dans le cadre d'une procédure de *devolución*³⁵.

A Melilla, l'enquête de Human Rights Watch a identifié d'autres motifs d'inquiétude: il semble en effet que dans cette ville, le rapatriement par *devolución* s'applique, contrairement aux dispositions légales, à certains migrants présents sur le territoire depuis plus de soixante-douze heures et n'ayant pas reçu précédemment un ordre d'expulsion. Un groupe de migrants a expliqué à Human Rights Watch qu'ils craignaient de se rendre en ville car il arrive que la police arrête des migrants et les renvoie vers le Maroc par *devolución*, la police espagnole expliquant aux autorités marocaines qu'elle vient d'intercepter ces migrants, lors de leur entrée clandestine en Espagne³⁶. Lorsque nous avons visité Melilla en novembre 2001, nous avons rencontré des groupes de migrants dormant dans des abris de fortune sales, aménagés en dehors du centre de résidence temporaire ouvert par le gouvernement (Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) (Centre de résidence temporaire pour immigrés). Ces personnes ne recevaient ni à boire, ni à manger et n'avaient pas accès à des installations sanitaires,

“Il convient donc de conclure que la mesure d'internement dans le cadre de la procédure de *devolución* - suite à une entrée clandestine dans le pays (article 58(2)(b)) n'est pas prévue par la loi; nous déclarons donc sans effet la mesure adoptée, et ordonnons la fin de l'internement, sans aucune possibilité de maintien dudit internement, que ce soit par déduction de l'esprit de la loi ou suite à des situations paradoxales pouvant aboutir à cette interprétation, car, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les procédures judiciaires doivent être interprétées dans le sens le plus favorable à la protection des droits fondamentaux et il ne fait aucun doute que la mesure d'internement porte atteinte à un droit fondamental”.

Voir Cinquième Cour d'Instruction, Algeciras, 31 août 2001; entretien de Human Rights Watch avec Carlos Guervós, Directeur-adjoint de l'immigration, ministère de l'Intérieur, Madrid, 12 novembre 2001; entretien téléphonique de Human Rights Watch avec José Luis Rodríguez, Président de Andalucía Acoge et avocat des migrants au Centre d'internement de Málaga, 17 octobre, 2001; entretien de Human Rights Watch avec Cristina Olmedo, avocate, Red Acoge, Madrid, 11 octobre 2001 et 10 juin 2002; entretien de Human Rights Watch avec Rafael González, avocat des migrants au Centre d'internement de Málaga, 22 octobre 2001; entretien téléphonique de Human Rights Watch avec Carlos Álava, Directeur juridique, Médecins sans frontières (Espagne), 18 janvier 2002. Voir également l'article 58(5) de la loi 8/2000 (concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale), autorisant l'internement de migrants ne pouvant être rapatriés avant la fin de la période initiale de soixante-douze heures, lorsque lesdits migrants ont déjà été précédemment chassés d'Espagne et qu'ils font donc l'objet d'une procédure de *devolución*

³⁴ Entretien de Human Rights Watch avec des migrants, Las Palmas, 29 octobre–3 novembre 2001.

³⁵ Voir Human Rights Watch, “L'autre visage des îles Canaries: violations des droits des migrants et des demandeurs d'asile”, *Un Rapport de Human Rights Watch*, vol. 14, n° 1 (D), février 2002. Certains migrants arrivant dans les îles Canaries sont détenus sur la base d'un ordre d'expulsion en vertu de la loi sur le *retorno* (forme de rapatriement). Les migrants détenus sur la base d'une procédure de *retorno*, procédure qui diffère de la *devolución*, peuvent être légalement internés, si un juge l'ordonne, après les soixante-douze heures. Voir article 60 de la loi 8/2000 (concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale). Alors que certaines autorités des îles Canaries avancent que la *devolución* devrait être considérée comme un *retorno* pour légitimer la détention de migrants au-delà de la période initiale de soixante-douze heures, les juges comme les avocats travaillant sur ces îles ont exprimé leur désaccord avec cette interprétation. Entretien de Human Rights Watch à la CEAR (Las Palmas), Las Palmas, 2 novembre 2001. Le *Retorno* et la *devolución* sont deux concepts juridiques distincts. Le *retorno* s'applique aux migrants dont l'entrée en Espagne est refusée (comme dans les aéroports ou à un point de franchissement de frontière où la présence en Espagne de migrants n'est pas considérée comme une présence sur le “territoire”). Au contraire, la *devolución* s'applique aux migrants qui sont considérés comme se trouvant en Espagne, mais qui font l'objet d'un rapatriement immédiat.

³⁶ Entretiens de Human Rights Watch avec des migrants, CETI, Melilla, 8 novembre 2001.

ni même à des soins médicaux. Les migrants avec lesquels nous avons discuté—certains avaient des membres de leur famille retenus dans le centre de CETI et se trouvaient à Melilla depuis plus d'un mois—nous ont expliqué qu'ils craignaient de se faire inscrire à Melilla, condition leur donnant accès au centre de résidence car la police risquait de les renvoyer (par *devolución*) sans leur offrir la possibilité d'être entendus³⁷.

A tout le moins, le manque de clarté et de prédictibilité quant au statut de ces migrants est lourd de conséquences humanitaires. En outre, les récits des migrants laissent supposer que dans certains cas, les autorités appliquent illégalement la procédure de *devolución* à des migrants séjournant sur le territoire espagnol depuis plus de soixante-douze heures et n'ayant jamais reçu d'ordre d'expulsion. Ainsi, le Chef de cabinet du bureau du délégué du gouvernement de Melilla a expliqué à Human Rights Watch que la "*devolución* n'était d'application que dans le cas de migrants ayant déjà été expulsés précédemment (d'Espagne ou d'un autre État membre)"³⁸. Comme la grande majorité des migrants qui arrivent à Melilla, ainsi qu'à Ceuta ou le long de la côte andalouse, ne sont pas en possession de documents d'identité permettant de "tracer" des ordres d'expulsion passés dans le bref laps de temps qui précède généralement leur expulsion, il n'est tout simplement pas possible que des ordres d'expulsion passés puissent être aussi souvent à la base, comme c'est le cas à Melilla, d'une procédure de *devolución*. Il semble au contraire que les autorités de Melilla aient interprété le concept de *devolución* de façon à pouvoir rapatrier de grands nombres de migrants, et notamment des Algériens, quelle que soit la durée de leur séjour en Espagne et l'existence – ou non – d'un ordre d'expulsion précédent.

Lorsque Human Rights Watch a rencontré des fonctionnaires au siège de la Police nationale espagnole, Manuel Prieto, Responsable du Département des étrangers et de la délivrance des documents, a confirmé que la *devolución* devait se faire dans les soixante-douze heures. Il a toutefois fait remarquer que, dans le cas des Algériens, le rapatriement peut se faire plus tard, avec un ordre de *devolución* "même s'ils ne se trouvent pas dans la rue"³⁹. Nos enquêteurs ont expliqué que certains Algériens se trouvaient sur le territoire espagnol depuis plus d'un mois et ont demandé si ceux-ci pouvaient être renvoyés par *devolución*, malgré le fait que les autorités avaient connaissance de la durée de leur séjour et de l'absence d'un ordre de *devolución* ou d'expulsion antérieur. Manuel Prieto leur a répondu que "[l]a loi prévoit deux possibilités: 1) s'ils ne se sont jamais inscrits et que la police ne le sait pas . . . et qu'ils n'ont pas de racines en Espagne et 2) s'ils se trouvent à Ceuta et Melilla, ils n'ont alors pas le droit de se rendre sur la péninsule"⁴⁰.

Sur la côte andalouse, les enquêteurs de Human Rights Watch ont observé encore une autre approche en matière de *devolución*. Dans cette région, les migrants appréhendés lors de leur entrée clandestine en Espagne—la *devolución* serait donc applicable dans ce cas—font l'objet d'une procédure d'expulsion et d'une détention, ordonnée par le tribunal, dans des centres d'internement à long terme. Il n'est donc pas question de *devolución*. En octobre 2001, Human Rights Watch a interrogé cinq femmes venant des Philippines et douze hommes venant de pays d'Afrique subsaharienne, comme la Sierra Leone et le Nigeria. Tous ces migrants avaient été détenus et transférés au Centre de détention de Capuchinos à Málaga, par décision du tribunal, immédiatement après leur arrivée sur le littoral andalou par *patera*⁴¹. Selon le Bureau du Médiateur, le lancement d'une procédure d'expulsion à l'encontre de ces migrants relève d'une application erronée de la loi espagnole, qui stipule que dans ces cas, le rapatriement doit se faire par *devolución*⁴². Certains migrants, détenus illégalement après avoir tenté de

³⁷ Entretiens de Human Rights Watch avec des migrants algériens en-dehors de la CETI, Melilla, 8 novembre 2001.

³⁸ Entretien de Human Rights Watch avec Rocío Rodríguez Bayón, Chef de cabinet, Bureau du Délégué gouvernemental pour la ville autonome de Melilla, Melilla, 9 novembre 2001.

³⁹ Entretien de Human Rights Watch avec Manuel Prieto, Responsable du Département des étrangers et de la délivrance des documents, José García Santalla, Responsable de l'unité centrale des étrangers (Département des étrangers et de la délivrance ces documents) et avec José Ramón Pérez García, Responsable des statistiques, Police nationale espagnole (au sein du ministère de l'Intérieur), Madrid, 14 novembre 2001.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Entretiens de Human Rights Watch avec des migrants du Centre d'internement de Capuchinos, Málaga, 22 octobre 2001.

⁴² Rapport annuel du Médiateur, présenté le 8 octobre 2001 devant le Parlement espagnol, section 3.1.2.4, pp. 65-66. Le rapport du Médiateur explique en outre que l'initiation d'une procédure d'expulsion (aboutissant à la délivrance d'un ordre d'expulsion) sanctionnerait en fin de compte deux fois un acte et que pour beaucoup de ces migrants, l'ordre d'expulsion peut

rejoindre clandestinement le territoire espagnol par la côte andalouse, ont été libérés par décision du tribunal pour ces motifs⁴³.

En résumé, aux îles Canaries, les migrants ayant reçu un ordre de rapatriement par *devolución* sont détenus comme s'ils étaient soumis à une procédure d'expulsion, et sont ensuite rapatriés par *devolución* au terme de la période autorisée de soixante-douze heures. De même, certains migrants arrêtés à Melilla, généralement des Algériens, font l'objet d'un renvoi par *devolución*, quelle que soit la durée de leur séjour en Espagne et l'existence – ou non – d'un ordre d'expulsion antérieur. Autre variante: des migrants arrivant via la côte andalouse, qui devraient être rapatriés par *devolución*, se retrouvent détenus dans des centres d'internement et font l'objet d'une procédure d'expulsion. En réalité, il y a peu de véritables différences entre ces groupes de migrants, mis à part leur point d'arrivée en Espagne. Il semble au contraire que s'agissant de certaines catégories de migrants, les autorités locales et régionales improvisent la mise en œuvre des dispositions relatives à la *devolución* prévues par la loi 8/2000 pour s'attaquer aux dimensions particulières de l'immigration clandestine dans leur ville. Il s'ensuit des décisions erronées et arbitraires qui violent les droits des migrants prévus par le droit espagnol, régional et international.

Expulsión

Les enquêteurs de Human Rights Watch ont également identifié des disparités régionales arbitraires dans l'approche des autorités en matière d'ordres d'expulsion. Cela se fait souvent au détriment des migrants, qui se voient refuser de manière permanente un statut dans le pays, même si un examen de leur situation particulière, s'il avait eu lieu, aurait fourni une base juridique à leur présence en Espagne. En vertu de la loi espagnole, un ordre d'expulsion peut être délivré pour expulser une personne d'Espagne, pour des motifs tels qu'une présence clandestine dans le pays ou une condamnation pour des délits graves. Un ordre d'expulsion peut ainsi être délivré en lieu et place d'une sanction ou d'une amende à des migrants violant certaines lois espagnoles, par exemple en cas de séjour ou de travail illégal en Espagne. Les autorités peuvent également délivrer des ordres d'expulsion à des ressortissants étrangers reconnus coupables de délits sanctionnés par une peine supérieure à un an d'emprisonnement⁴⁴. Des migrants peuvent être soumis à une détention en attendant la délivrance de l'ordre d'expulsion, lorsque la procédure est en cours, mais ont le droit de faire opposition à cet ordre d'expulsion. Ils ont également le droit à une assistance judiciaire et à des services de traduction et d'interprétation dans le cadre de la procédure d'expulsion. Selon le type d'ordre d'expulsion, les migrants pourront être expulsés du territoire espagnol soit immédiatement, soit dans un délai ne pouvant excéder soixante-douze heures⁴⁵.

En pratique cependant, l'approche des autorités en matière *expulsión* varie énormément, au point d'avoir un impact important sur les droits dont jouiront ensuite les migrants. A Ceuta et le long de la côte andalouse plus particulièrement, Human Rights Watch a constaté que les autorités délivraient régulièrement des ordres d'expulsion à des migrants n'ayant selon eux aucun droit de séjourner en Espagne, sans se demander s'ils peuvent en fait être rapatriés dans leur pays d'origine, ou le pays qu'ils ont quitté pour rejoindre l'Espagne. Bon nombre de ces migrants qui ont reçu des ordres d'expulsion ne peuvent pas être rapatriés, soit parce qu'ils ne sont pas en possession de documents de leur pays d'origine soit parce que leur pays d'origine ne les accueillera pas. Dans de tels cas, l'ordre d'expulsion n'est semblé-t-il délivré que pour donner suite à l'affaire et non pour initier une procédure de rapatriement. Un représentant d'une organisation d'aide aux migrants d'Algeciras nous a décrit un cas typique: "Ces migrants sont détenus au commissariat pendant la période minimale. Ce n'est pas facile. La

ne jamais avoir de suite, ce qui a "[d]onc comme seul effet pratique... de faire obstacle à la régularisation de ces personnes via l'autorisation administrative appropriée, les conduisant à vivre dans la marginalité". Ibid.

⁴³ Le 2 septembre 2001, la Cinquième Cour d'Instruction d'Algeciras a libéré trente et un Nigériens détenus depuis quatorze jours dans le Centre d'internement de Capuchinos (Málaga). Leonor García, "Un tribunal déclare illégale la détention d'immigrés arrivant en Pateras," *El País*, 2 septembre 2001.

⁴⁴ Voir loi 8/2000, articles 53 et 57.

⁴⁵ Voir loi 8/2000, articles 63 et 64.

police n'a rien à leur donner à boire ou à manger. Ils sont gênants. Ils sont donc relâchés dans la rue. Les migrants quittent le commissariat avec cela [l'ordre d'expulsion] et cela s'arrête là"⁴⁶.

Il apparaît que la Police nationale espagnole de Ceuta lance une procédure d'expulsion à l'encontre de migrants sans papiers venus se faire inscrire au commissariat, démarche nécessaire pour introduire une demande d'asile ou de régularisation ou encore pour se faire héberger dans un centre d'accueil géré par le gouvernement. Ni les fonctionnaires, ni les avocats n'expliquent aux migrants la loi sur les étrangers, ni le fait qu'en s'inscrivant, ils demandent, sans s'en rendre compte, d'être expulsé d'Espagne. Cette pratique semble particulièrement courante lorsque les autorités de Ceuta procèdent à l'inscription de migrants algériens. Ramon Capdevila, Directeur-adjoint de la délivrance des documents à Police nationale de Ceuta, explique:

“Ils ne demandent rien. Lorsqu'ils arrivent, ils nous disent simplement: “nous sommes Algériens”. Nous savons que leur gouvernement ne les réadmettra pas et que même lorsqu'ils reçoivent un ordre d'expulsion, il ne se passera rien, à moins que l'U.E. ne fasse pression sur l'Algérie. Ils reçoivent donc leur ordre d'expulsion. Nous nous occupons de toutes les démarches administratives pour les expulser. A l'avenir, le gouvernement algérien acceptera peut-être de les réadmettre. Alors, nous les détiendrons avant de les expulser”⁴⁷.

A Ceuta, l'ordre d'expulsion permet paradoxalement aux migrants de rejoindre la péninsule. Lorsque Human Rights Watch a demandé au délégué gouvernemental de Ceuta les raisons de cette pratique qui consiste à donner automatiquement un ordre d'expulsion aux migrants et les conséquences de cette pratique pour les migrants algériens de la ville, celui-ci a confirmé que c'était là “la stratégie utilisée, car cela leur permet de rejoindre la péninsule [où] ils peuvent faire appel contre la procédure ou tenter de s'installer en Espagne ou poursuivre leur route vers la France ou les pays du Benelux”⁴⁸. En fait, les migrants et les organisations humanitaires estiment que les autorités espagnoles financent elles-mêmes le transport par ferry des migrants vers la péninsule⁴⁹.

Même si la délivrance d'ordres d'expulsion à des migrants qui ne peuvent être réadmis dans leur pays d'origine n'a rien d'illégal, cette politique s'avère avoir des conséquences humanitaires inquiétantes. Tout d'abord, un ordre d'expulsion prive les migrants du droit au travail et, une fois qu'ils ont reçu cet ordre, ils ne pourront jamais se faire régulariser en Espagne ou dans un autre pays de l'espace Schengen⁵⁰. L'approche des autorités de Ceuta mais aussi des autorités de la côte andalouse en matière d'expulsion a pour effet de condamner de très nombreux migrants à une existence illégale en Espagne⁵¹. Les autorités de Ceuta justifient cette méthode en soulignant :

⁴⁶ Entretien de Human Rights Watch, Algeciras Acoge, Algeciras, 15 octobre 2001. Voir également le Rapport annuel du Médiateur, présenté le 8 octobre 2001 devant le Parlement espagnol, section 3.1.2.4, “Entrée de sans papiers via le littoral andalou,” pp. 65-66.

⁴⁷ Entretien de Human Rights Watch avec Ramón Capdevila, Directeur-adjoint de la délivrance des documents, Police nationale espagnole de Ceuta, Ceuta, 19 octobre 2001.

⁴⁸ Entretien de Human Rights Watch avec Luis Vicente Moro, Délégué gouvernemental pour la ville autonome de Ceuta, Ceuta, 19 octobre 2001.

⁴⁹ Entretien de Human Rights Watch avec les Hermanos Franciscanos de Cruz Blanca (Frères franciscains de la Croix-Blanche), Ceuta, 18 octobre 2001; Entretien de Human Rights Watch avec des migrants, Ceuta, 18-19 octobre, 2001.

⁵⁰ Voir par exemple, entretien de Human Rights Watch avec Ramón Capdevila, Directeur-adjoint de la délivrance des documents, Police nationale espagnole de Ceuta, Ceuta, 19 octobre 2001, qui explique “dès le moment où ils [les migrants] reçoivent leur document d'expulsion, ils figurent dans SIRINE. Cette liste de personnes non admissibles reprend spécifiquement le nom des personnes ayant reçu un ordre d'expulsion. . . . Par conséquent . . . [elles] n'ont plus la possibilité de régulariser leur situation dans l'espace Schengen”. Pour des explications sur le système Schengen, voir la note en bas de page n° 32.

⁵¹ Entretien de Human Rights Watch avec Álvaro García, avocat pour Málaga Acoge, Málaga, 22 octobre 2001. M. García travaille avec des migrants le long de la côte andalouse, et notamment avec de nombreux migrants arrivant de Ceuta. Bien qu'un précédent programme de régularisation pour les étrangers en Espagne ait permis à des migrants ayant reçu un ordre d'expulsion de demander l'annulation de cet ordre en vue de régulariser leur situation, cette possibilité ne s'applique pas aux migrants arrivés en Espagne après juin 1999. En particulier, la régularisation qui a eu lieu lorsque le gouvernement a remplacé la loi espagnole 7/85 sur les étrangers par la loi 4/2000, permettant ainsi à tous les migrants pouvant prouver qu'ils

“... qu'ils ne peuvent régulariser ou légitimer les migrants car une telle politique ouvrirait la voie à des afflux encore plus massifs de migrants. Nous devons essayer de ne pas faciliter la régularisation, voire rendre la procédure plus complexe encore, car nous risquons sinon de provoquer des afflux massifs”⁵².

Dans d'autres parties du Royaume, les autorités ont toutefois adopté une approche différente. Si des immigrés clandestins arrivant à Melilla et dans d'autres régions d'Espagne ne peuvent être reconduits dans leur pays d'origine, ils reçoivent généralement un permis de séjour et de travail, sur la base de l'“exception humanitaire” ou peuvent simplement être autorisés à séjourner clandestinement en Espagne.

En ce qui concerne le traitement des migrants sans papiers sur les îles Canaries, le Médiateur a recommandé qu' :

“[u]ne fois qu'il a été établi que ces citoyens étrangers ne peuvent être reconduits dans leur pays d'origine, la procédure de régularisation devrait être lancée, en vue de leur octroyer à titre exceptionnel un permis de séjour, ainsi qu'un permis de travail, afin qu'ils puissent rester sur l'île ou rejoindre le continent”⁵³.

L'impact de cette délivrance quasi automatique d'ordres d'expulsion pour certaines catégories de migrants de Ceuta et de la côte andalouse est particulièrement inquiétant lorsqu'on sait que beaucoup de migrants n'ont pas conscience de ce que cela implique. Selon une organisation travaillant avec les migrants, “[b]eaucoup se croient dans la légalité avec ce document ! Ils sont venus à plusieurs reprises nous montrer ces documents en disant à Acoge, ‘Regarde, je suis légal’”⁵⁴. Aucun des migrants avec lesquels les enquêteurs de Human Rights Watch se sont entretenus n'avaient conscience de l'effet de cet ordre d'expulsion sur leur situation légale en Espagne. Au contraire, tous ont invariablement expliqué que la police leur donnait *carte blanche* pour le continent et donc la

étaient arrivés en Espagne avant juin 1999, d'annuler leur ordre d'expulsion. Malgré cette disposition, des organisations madrilènes travaillant avec des migrants ont exprimé leurs inquiétudes quant au fait qu'un certain nombre de leurs clients venant de Ceuta—dont certains habitaient en Espagne depuis plus de cinq ans—ont reçu des ordres d'expulsion qui ne peuvent être annulés et qu'ils ne peuvent donc pas régulariser leur situation. Entretien de Human Rights Watch avec des avocats travaillant pour la CEAR, Madrid, 26 octobre 2001. Les dispositions régissant la procédure de régularisation plus récente—qui a débuté en janvier 2001 suite à un nouvel amendement de la loi sur les étrangers (aboutissant à la loi actuelle, la loi 8/2000)—n'ont pas prévu une clause similaire autorisant les migrants à faire annuler leur ordre d'expulsion pour régulariser leur situation. Se reporter, d'une manière générale, à la loi 8/2000. Entretien de Human Rights Watch avec Arsenio García, avocat, Madrid, 5 novembre 2001; Entretien de Human Rights Watch avec Concha Badillo, Coordinateur juridique, MSF, 26 mars 2002. M. Moro, Délégué gouvernemental à Ceuta, a confirmé les inquiétudes face à la pratique couramment en vigueur à Ceuta, consistant à délivrer des ordres d'expulsion aux migrants, qui les empêche définitivement de régulariser leur situation:

“Il n'y aura plus de régularisations en Espagne. De nombreux immigrés pensent que le gouvernement espagnol modifiera la législation (vu le nombre élevé d'immigrés) dans le sens qui lui convient. La chose la plus probable est que le gouvernement espagnol approuvera, en 2002, un contingentement du nombre d'immigrés autorisés à s'installer en Espagne, le nombre dépendant des demandes des syndicats”.

Entretien de Human Rights Watch avec Luis Vicente Moro, Délégué gouvernemental pour la ville autonome de Ceuta, Ceuta, 19 octobre 2001. Les migrants envoyés sur la péninsule avec un ordre d'expulsion se figureront pas parmi les migrants autorisés à introduire une demande dans le cadre de ces contingents. Ibid.

⁵² Entretien de Human Rights Watch avec Ramón Capdevila, Directeur-adjoint de la délivrance des documents, Police nationale de Ceuta, 19 octobre 2001.

⁵³ Rapport annuel du Médiateur, présenté le 8 octobre 2001 devant le Parlement espagnol, section 3.1.2.3, “Le centre de résidence temporaire pour immigrés (CETI) de Las Palmas,” pp. 64-65.

⁵⁴ Entretien de Human Rights Watch, Algeciras Acoge, Algeciras, 15 octobre 2001.

possibilité de travailler⁵⁵. De nombreux migrants sans papiers interrogés par Human Rights Watch à Ceuta ont déclaré avoir demandé des “permis de travail”, et qu'ils étaient certains de les recevoir bientôt, car c'est ce que la police leur avait dit. D'autres ont expliqué qu'ils avaient fait une demande d'“expulsion”, persuadés que cela voulait dire qu'ils pouvaient rejoindre la péninsule⁵⁶.

Par contre, les migrants de Melilla ont exprimé des inquiétudes quant aux expulsions par la police et le fait que du jour au lendemain, la police pouvait venir avec la liste et soit les conduire sur la péninsule pour *expulsión* soit les rapatrier directement vers le Maroc par *devolución*⁵⁷.

Cette confusion qui règne parmi les migrants au sujet de leur statut et de leurs droits est encore aggravée par l'absence de garanties de procédure, décrites ci-dessous, qui nuisent à l'application par les autorités espagnoles de la loi 8/2000. Privés des services d'information, de traduction et d'assistance judiciaire pourtant requis par la législation espagnole, les migrants acceptent les ordres d'expulsion, renonçant à faire appel et négligeant d'avancer d'autres motifs qui pourraient les autoriser à rester en Espagne, comme la preuve de racines en Espagne, des considérations humanitaires ou le statut de protection de réfugié. A leur tour, nombreux de ces migrants ratent l'occasion qu'ils auraient pu avoir de régulariser leur situation. Cette approche des autorités en matière d'*expulsión*, à Ceuta et le long de la côtes andalouse, se traduit au final par une grave déformation de la loi espagnole sur l'immigration, créant une importante population d'immigrés clandestins en Espagne.

QUESTIONS DE PROCEDURE: ACCES A L'INFORMATION, AU CONSEIL, A L'INTERPRETATION, A UN EXAMEN INDIVIDUALISE DU DOSSIER ET A L'APPEL

L'enquête réalisée par Human Rights Watch a montré que les problèmes évoqués ci-dessus sont largement aggravés par des vices de procédure dans la prise de décision des autorités. La loi espagnole stipule que des services juridiques, d'interprétation et de traduction gratuits doivent être proposés à tous les migrants (n'ayant pas de moyens économiques suffisants) confrontés à des “procédures administratives ou judiciaires risquant d'entraîner un refus d'entrée, un rapatriement ou une expulsion hors du territoire espagnol, ainsi que dans toutes les procédures d'asile”⁵⁸. Les migrants ont un droit non équivoque à une décision judiciaire individualisée et à un contrôle judiciaire lorsqu'ils doivent être privés de liberté pendant plus de soixante-deux heures⁵⁹ et ont également le droit de faire appel ou de contester un ordre d'expulsion, de rapatriement ou de détention⁶⁰. La législation espagnole stipule en outre que les migrants détenus pour avoir violé la loi sur les étrangers doivent avoir accès à des informations sur les décisions administratives et judiciaires qui les concernent, dans une langue qu'ils comprennent⁶¹.

⁵⁵ Entretiens de Human Rights Watch avec des migrants, Ceuta, 28 juillet 2001 et 18-19 octobre 2001.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Entretien de Human Rights Watch avec des migrants au CETI, Melilla, 7 novembre 2001.

⁵⁸ Voir article 22(1) de la loi 8/2000 (concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et intégration sociale). Voir également section 5.a, articles 137(2) et 138(2) des règlements d'application de la loi espagnole sur les ressortissants étrangers. La législation espagnole spécifie que les migrants doivent avoir accès à un conseil, non seulement pendant les procédures judiciaires, mais également lors d'une détention administrative prolongée. Voir article 63(2) de la loi 4/2000 (concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale) amendée par la loi 8/2000, ainsi que la section 2.a (Centres d'internement pour Etrangers), article 128(1) des règlements d'application de la loi espagnole sur les ressortissants étrangers. Voir également la loi espagnole sur les centres d'internement (publiée au *Boletín Oficial del Estado*, n° 47, pp. 7681-7688), 24 février 1999.

⁵⁹ Article 62 de la loi 8/2000 (concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale), ainsi que la section 2.a (centres d'internement pour étrangers), article 127(1) des règlements d'application de la loi espagnole sur les ressortissants étrangers.

⁶⁰ Se référer, d'une manière générale, à la loi 8/2000, article 21.

⁶¹ Article 63(2) de la loi 4/2000 (concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale) amendée par la loi 8/2000, ainsi que la section 2.a (centres d'internement pour étrangers), article 127(1) des règlements d'application de la loi espagnole sur les ressortissants étrangers. Voir également la loi espagnole sur les centres d'internement (publiée au *Boletín Oficial del Estado*, n° 47, pp. 7681-7688), 24 février 1999. Les autorités sont également tenues de fournir aux migrants se trouvant en détention des informations sur leur lieu de détention ainsi que sur

Le droit international et régional, tout comme la législation espagnole, prévoient que les migrants soumis à une détention bénéficient de droits procéduraux de base, afin de garantir que nul ne fasse l'objet d'une détention arbitraire, en ce compris le droit à une assistance judiciaire et à des services de traduction et d'interprétation. La loi interdit la détention de personnes n'ayant pas eu réellement et rapidement la possibilité d'être entendues par une autorité judiciaire ou autre ainsi que la possibilité de contester la légalité de leur détention, en ce compris l'accès à l'assistance judiciaire⁶². Les directives internationales et la loi nationale sur les procédures d'asile exigent également l'offre de services juridiques, de traduction et d'interprétation aux personnes souhaitant introduire une plainte auprès des autorités⁶³, ainsi que l'accès à des informations sur leurs droits dans une langue qu'ils comprennent⁶⁴. Le droit européen et international stipule que tous les migrants ont droit à une décision individualisée concernant leur expulsion⁶⁵.

Comme nous l'expliquons de manière plus détaillée ci-dessous, les enquêteurs de Human Rights Watch ont mis à jour des lacunes dans le système espagnol, dans tous les aspects de ces droits procéduraux. Cette situation crée un environnement propice aux types de décisions arbitraires et abusives décrites ci-dessus.

Accès à l'information, à l'assistance judiciaire et aux services de traduction et d'interprétation

Les migrants, et notamment les sans-papiers ou les "clandestins", qui arrivent en Espagne sont confrontés à un véritable manque d'informations, d'assistance judiciaire et de services de traduction et d'interprétation. Ces problèmes se posent avec une acuité particulière dans le cas des migrants détenus et de ceux confrontés à un rapatriement par *devolución* ou à une expulsion technique à Ceuta et dans certaines villes le long de la côte andalouse. D'autres parties du système en font également les frais.

leurs droits. Voir article 62 de la loi 4/2000 (concernant les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale), amendée par la loi 8/2000, ainsi que la section 2.a (centres d'internement pour étrangers) de l'article 129 des règlements d'application de la loi espagnole sur les ressortissants étrangers. Voir également la loi espagnole sur les centres d'internement (publiée au *Boletín Oficial del Estado*, n° 47, pp. 7681-7688), 24 février 1999.

⁶² L'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) garantissent le droit à la liberté et à la sécurité des personnes, et prévoient entre autres, que toute personne privée de liberté doit avoir une possibilité *réelle* de contester la légalité de sa détention devant un tribunal. Dans son observation générale n°8, la Commission des droits de l'homme des Nations unies (NU) interprète l'article 9 du PIDCP comme incluant "tous les cas de privation de liberté, qu'il s'agisse d'infractions pénales ou autres, comme... le contrôle de l'immigration". Instruments des droits de l'homme, *Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, HRI/GEN/1/Rev.4, 7 février 2000, p. 88, para. 1. La Cour européenne des droits de l'homme a décidé que les migrants en détention jouissent des garanties procédurales de base consacrées par l'article 5 de la CEDH, y compris le droit d'introduire un recours devant le tribunal afin qu'il statue sur la légalité de sa détention. Voir *Dougoz v. Grèce*, 40907/98, 6 mars 2001. Voir également l'ensemble de principes des NU pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (Ensemble de principes), adopté par la Résolution 43/173 de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 9 décembre 1988.

⁶³ Loi espagnole 9/1994 (19 mai) (publiée au *Boletín Oficial del Estado*, n° 122 et 131), amendant la loi 5/1984 (26 mars) régissant le statut des réfugiés et le droit d'asile, chapitre deux, article 4(1); arrêté royal 203/1995 (10 février) approuvant le règlement d'application [ci-après "arrêté d'exécution"] de la loi 5/1984 (26 mars) régissant le statut de réfugié et le droit d'asile, amendée par la loi 9/1994 (19 mai) (publiée au *Boletín Oficial del Estado*, n° 52, 2 mars 1995), articles 8(4) (requête introduite dans le territoire espagnol) et 19(2) (requêtes introduites aux points frontaliers); Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés, *Guide des principes et des critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* (Genève, HCR, 1992), para. 192. Pour en savoir plus sur les normes internationales et régionales relatives au traitement des demandeurs d'asile et sur la possibilité pour les migrants arrivant sur les îles Canaries de demander le droit d'asile, voir Human Rights Watch, "L'autre visage des îles Canaries : violations des droits des migrants et des demandeurs d'asile," *Un Rapport de Human Rights Watch*, vol. 14, n°1 (D), février 2002.

⁶⁴ Voir arrêté d'exécution de la loi 5/1984 (26 mars) régissant le statut de réfugié et le droit d'asile, amendée par la loi 9/1994 (19 mai), Section 1, article 5(1).

⁶⁵ Voir article 13 du PRDCP; article 32 de la Convention relative au statut des réfugiés; Protocole n°4, article 4 et Protocole n°7, article 1 de la CEDH; et article 19 (1) de la Charte européenne des droits fondamentaux. Voir: http://www.europarl.eu.int/comparl/liber:elsj/charter/art19/default_en.htm#2.

Parmi les dizaines de migrants interrogés par Human Rights Watch, aucun ne comprenait clairement le système d'immigration, ses droits ou sa situation juridique en Espagne. Les migrants se trouvant sur la côte andalouse et à Ceuta par exemple, confondaient ordre d'expulsion et permis de travail: dans les îles Canaries, des migrants ont signé leur propre ordre d'expulsion, pensant qu'il s'agissait de nouveaux documents d'identité leur donnant le droit de séjourner en Espagne.

Hamid R.⁶⁶, un migrant de Ceuta ayant reçu un ordre d'expulsion illustre bien ce que pensent un grand nombre de migrants que nous avons interrogés. Il nous a confié qu'il était très "heureux" et "chanceux" car "il ira demain à Algeciras [sur la péninsule]" où il reverrait ses amis et trouverait un emploi⁶⁷. Hamid R. a raconté à nos enquêteurs que la police lui avait expliqué qu'il devait trouver un emploi ou quitter l'Espagne dans les quinze jours et qu'il pourrait passer quelques jours à Algeciras après avoir pris le ferry. Les policiers ne lui ont donné aucune autre explication sur sa situation juridique en Espagne et sur son droit à s'opposer à l'ordre d'expulsion. Il n'a reçu aucune information lui permettant d'avoir accès à une assistance judiciaire ni sur l'effet à long terme de cet ordre d'expulsion sur ses droits en Espagne et dans d'autres pays de l'espace Schengen.⁶⁸

Human Rights Watch a examiné les documents de Hamid R. Ceux-ci étaient rédigés en espagnol—une langue qu'il ne lit pas. Les documents se limitaient à une copie de son ordre d'expulsion, lui accordant une période de quarante-huit heures pour faire appel et quinze jours pour quitter le territoire espagnol. Lorsque Human Rights Watch lui a lu son ordre d'expulsion, avec l'aide d'un interprète, nous nous sommes aperçus qu'il ne savait absolument pas qu'il avait besoin d'un avocat et encore moins comment trouver une assistance judiciaire et comment faire valablement appel contre cet ordre d'expulsion⁶⁹.

Des représentants du gouvernement espagnol ont expliqué à Human Rights Watch que leurs juristes étaient en train de remédier aux lacunes concernant les informations fournies aux migrants⁷⁰. Malheureusement, notre enquête suggère que même lorsque les migrants ont accès à l'information ou qu'ils sont informés de leur possibilité de consulter un avocat, une telle confiance dans la qualité de la représentation juridique du migrant est souvent déplacée. De nombreuses interviews de migrants, de représentants d'organisations d'aide aux migrants, d'avocats et de fonctionnaires ont montré que les avocats ne sont pas toujours présents aux moments clés de l'affaire et que même lorsqu'ils sont présents, ils se contentent le plus souvent d'un rôle superficiel, se limitant à signer les documents administratifs.

Le rôle des avocats apparaît particulièrement limité dans les affaires de *devolución*. Un activiste de Tarifa nous a expliqué que dans de tels cas, "les avocats nous disent qu'ils ne peuvent en aucune façon aider les migrants"⁷¹. A Melilla, il semble que les avocats du barreau local⁷² qui assurent des services juridiques gratuits

⁶⁶ Nom d'emprunt.

⁶⁷ Entretien de Human Rights Watch avec un migrant algérien de vingt-deux ans, Ceuta, 18 octobre, 2001.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Entretien de Human Rights Watch, Ceuta, 18 octobre 2001.

⁷⁰ Entretien de Human Rights Watch avec Manuel Prieto, Responsable du Département des étrangers et de la délivrance des documents), avec José García Santalla, Responsable de l'unité centrale des étrangers (Département des étrangers et de la délivrance des documents) et José Ramón Pérez García, Responsable des statistiques, Police nationale espagnole (au sein du ministère de l'Intérieur), Madrid, 14 novembre 2001.

⁷¹ Entretien de Human Rights Watch avec l'Asociación Pro Derechos Humanos, Mario Arias, Tarifa, 15 octobre 2001.

⁷² Nous avons traduit le terme *Colegio de abogados* par "barreau". Ainsi, bien que les *colegios* présentent une série de différences par rapport aux barreaux certains pays, le terme "barreau" est utilisé dans le présent rapport pour désigner les avocats du *Colegio de abogados*. Les *colegios de abogados* espagnols ne sont pas des associations, mais des entités coopératives jouant un rôle important dans l'administration de la justice. Ils travaillent entre autres directement avec le ministère de la Justice en mettant à disposition des citoyens et des ressortissants étrangers des avocats commis d'office et des avocats de l'aide juridique. Seuls les titulaires d'un diplôme en droit peuvent devenir membres d'un *colegio* et seuls les avocats officiellement inscrits à un *colegio* (et pays à ce titre des cotisations et s'acquittant d'autres obligations liées au *colegio*) peuvent exercer la profession d'avocat en Espagne. Il y a au moins un *colegio* dans chaque province espagnole. Les *colegios* comptent une série de départements spéciaux, dont un département des affaires étrangères responsable des questions d'immigration; les avocats du *Colegio* inscrits auprès d'un département particulier sont appelés lorsque leurs services sont requis. Ils offrent des services gratuits à leurs clients mais sont rémunérés pour leur travail par le *colegio*.

aux migrants, ne sont même pas convoqués au commissariat de police dans les cas de *devolución*⁷³. Lorsque Human Rights Watch a interrogé un officier de la Garde civile de la côte andalouse à propos des services juridiques et de traduction dans les affaires de *devolución*, il a répondu qu'«[il] n'est pas nécessaire de connaître la langue du [migrant]. . . . Lorsqu'ils ont commis un autre délit, [les migrants] peuvent s'adresser à un avocat et à un juge, mais pas dans ce cas. Vous vous rendez compte si c'était le cas?»⁷⁴.

A Ceuta, les fonctionnaires de la police nationale remplissent un formulaire-type de *devolución*, lequel demande des informations personnelles comme le nom, le prénom, les documents en possession et les dates⁷⁵. Toutefois, les migrants ne reçoivent pas une copie de ce formulaire, pas plus qu'ils ne le complètent eux-mêmes. Au contraire, les interrogatoires sont superficiels et se limitent à la tâche administrative de remplir le formulaire. Il ne s'agit nullement de conseiller les migrants sur leurs droits ou options juridiques, ni de leur offrir la possibilité d'avoir un accès valable à un conseil⁷⁶.

Le Rapport annuel 2001 du Médiateur indique que son enquête sur les procédures utilisées à Ceuta a révélé qu'«il n'y avait pas de preuve digne de foi de la présence d'un avocat»⁷⁷ lors des procédures de retour. En outre, toujours selon le rapport, «[d]ans certains cas, on peut voir la signature d'une tierce personne, qui n'est ni le fonctionnaire du gouvernement, ni celle de la partie intéressée. Il pourrait s'agir de la signature de l'avocat, si ce n'est qu'elle ne correspond pas au nom et au numéro d'inscription de l'avocat. Dans d'autres cas, il n'y a tout simplement pas de troisième signature»⁷⁸. Il n'est donc pas étonnant que le Médiateur ait recommandé que le gouvernement espagnol prenne immédiatement des mesures appropriées pour assurer que :

«l'assistance judiciaire requise par la loi soit une garantie essentielle, liée au droit à la défense, droit qui ne peut en aucune circonstance être négligé ou présumé et que la preuve de la présence de l'avocat doit apparaître clairement, ainsi que son identité, dans toutes les procédures officielles»⁷⁹.

Examen individualisé des dossiers

L'enquête de Human Rights Watch a révélé que les migrants nord-africains—Marocains et Algériens—appréhendés alors qu'ils entraient illégalement en Espagne via les villes de Ceuta et de Melilla ou sur la côte andalouse sont fréquemment renvoyés au Maroc par *devolución*, dans le cadre d'une procédure qui leur refuse l'accès à un examen individualisé de leur dossier, et ce en violation de la législation régionale et du droit international⁸⁰.

Lors de leur arrestation dans des villes comme Ceuta, Algeciras, et Tarifa, beaucoup de migrants sont détenus dans des cellules du commissariat⁸¹, uniquement pendant la période nécessaire pour le traitement de leurs

⁷³ Entretien de Human Rights avec un officier de police, Police nationale espagnole, Melilla, 9 novembre 2001; avec Francisco Javier Arias Herrera, avocat du Colegio de Abogados, Melilla, 9 novembre 2001.

⁷⁴ Entretien de Human Rights Watch avec un officier de la Garde civile, côte andalouse, 16 octobre 2001.

⁷⁵ Entretien de Human Rights Watch avec Luis Vicente Moro, Délégué gouvernemental pour la ville autonome de Ceuta, Ceuta, 19 octobre 2001; Entretien de Human Rights Watch avec la Police nationale espagnole à Ceuta, Ramón Capdevila, Directeur-adjoint de la délivrance des documents, Ceuta, 19 octobre 2001.

⁷⁶ Entretien de Human Rights Watch avec la Police nationale espagnole à Ceuta, Ramón Capdevila, Directeur-adjoint de la délivrance des documents, Ceuta, 19 octobre 2001.

⁷⁷ Rapport annuel du Médiateur, présenté le 8 octobre 2001 devant le Parlement espagnol, section 3.1.2.2, «Centre de Résidence temporaire pour immigrés (CETI) à Ceuta,» p. 64.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Les migrants venant du Maroc et appréhendés lors de leur entrée clandestine en Espagne peuvent être remis aux autorités marocaines en vertu d'un accord de réadmission de 1992, signé entre l'Espagne et le Maroc. Toutefois, étant donné que le Maroc n'accepte pas le retour de ressortissants non marocains, la pratique de la *devolución*, ou rapatriement immédiat, prévue par l'accord, est réservée aux Marocains et aux Algériens pris pour des Marocains par les autorités.

⁸¹ Selon le Médiateur, une série de ces centres ne respectent pas les normes minimales exigées pour la détention. Rapport annuel du Médiateur, présenté le 8 octobre 2001 devant le Parlement espagnol, section 3.1.2.4, «Entrée de sans papiers via le littoral andalou», pp. 65-66.

documents et leur rapatriement par *devolución*—cette période ne dépasse généralement pas vingt-quatre heures⁸². Un représentant du commissariat de la Police nationale de Melilla a indiqué qu'ils utilisaient des procédures tout aussi rapides pour la *devolución*, expliquant que les migrants qui viennent s'inscrire au commissariat "doivent juste attendre au poste la décision du délégué gouvernemental, car s'il s'agit de *devolución*, les choses peuvent aller très vite, en une heure"⁸³. Il est courant que les autorités espagnoles s'occupent en une fois des cas de groupes entiers de migrants, refusant ainsi l'examen individualisé de chaque dossier, et qu'elles omettent régulièrement de proposer aux migrants des services juridiques ou de traduction efficaces. En outre, les méthodes utilisées actuellement pour déterminer la nationalité des migrants—une condition de leur rapatriement—ne sont pas fiables, sont arbitraires et visent essentiellement un seul groupe de migrants: les Algériens.

L'attitude officielle part du principe que ces immigrés sont illégaux et qu'ils doivent rentrer chez eux aussi rapidement et efficacement que possible, par exemple sur le prochain ferry ou en groupes, en fourgonnette de police:

"Officiellement, nous faisons de notre mieux pour organiser les flux migratoires du Maroc vers l'Espagne. L'idée est de mettre fin aux réseaux clandestins de *pateras*. La Garde civile et la police font de leur mieux pour refuser ces immigrés—pour les renvoyer sur-le-champ"⁸⁴.

Comme l'a déclaré le chef de la police d'Algeciras dans un entretien avec Human Rights Watch, la procédure de rapatriement des migrants d'Algeciras vers le Maroc est "très simple. Nous mettons en route la procédure de *devolución* et demandons au sous-délégué du gouvernement de mettre un point final aux documents. Nous informons les migrants et nous les conduisons ensuite au port, puis au Maroc, avant de les remettre aux autorités policières marocaines"⁸⁵.

Des représentants d'organisations non gouvernementales travaillant avec les migrants à Ceuta et le long de la côte andalouse ont expliqué qu'en outre, toutes les "renvois" sont organisées à la hâte et concernent généralement un groupe entier. Par exemple, selon Algeciras Acoge, principale organisation d'aide juridique et sociale aux migrants à Algeciras, premier port à partir duquel sont organisées les liaisons entre la côte andalouse et le Maroc, les migrants rapatriés au Maroc par *devolución* "ont tous un seul document et sont considérés comme un groupe. Tout se fait de manière automatique; la police [lorsqu'elle ordonne leur rapatriement par *devolución*] se contente de changer le nom dans l'ordinateur"⁸⁶. Des activistes de Ceuta nous ont également décrit des pratiques d'expulsion nous permettant de supposer que les migrants sont expulsés vers le Maroc sans avoir pu bénéficier d'un examen individualisé de leur dossier. Un activiste a expliqué à Human Rights Watch que tous les documents nécessaires pour les retours vers le Maroc sont traités collectivement, qu'il s'agisse d'un seul migrant ou d'un groupe de quinze migrants et que "l'avocat estime que c'est à eux de signer les documents à la fin de la procédure"⁸⁷. Il semble n'y avoir aucun registre officiel des migrants renvoyés par *devolución*. Au contraire, "[u]ne fois expulsés, ils n'existent plus. C'est comme s'ils n'avaient jamais mis les pieds en Espagne"⁸⁸.

⁸² Entretien de Human Rights Watch avec la Police nationale espagnole à Ceuta, Ramón Capdevila, Directeur-adjoint de la délivrance des documents, Ceuta, 19 octobre 2001, faisant remarquer que la police renvoie des groupes de dix-huit migrants ou plus au Maroc "facilement six fois par jour;" entretien de Human Rights Watch avec le Chef de la police, Police nationale espagnole, Algeciras, 15 octobre 2001.

⁸³ Entretien de Human Rights Watch, Melilla, 9 novembre 2001.

⁸⁴ Entretien de Human Rights Watch avec Eduardo de Quesada, Directeur-adjoint des affaires étrangères, ministère des Affaires étrangères, Madrid, 13 novembre 2001. Voir également l'entretien de Human Rights Watch avec Rocío Rodríguez Bayón, Chef de cabinet, Bureau du Délégué gouvernemental pour la ville autonome de Melilla, Melilla, 9 novembre 2001. Lorsqu'on lui a demandé d'identifier une procédure claire et cohérente de décision utilisée dans des cas de *devolución* ou des directives de procédures visant à protéger les droits humains des migrants, le Chef de cabinet M. Rodríguez a expliqué que "[l]ors de la procédure de *devolución*, des migrants n'ont pas été autorisés à entrer en Espagne. Cela ne veut pas dire que la procédure ait commencé. Ils ne sont pas autorisés à séjourner en Espagne et ils le savent". Ibid.

⁸⁵ Entretien de Human Rights Watch avec le Préfet de police, Police nationale espagnole, Algeciras, 15 octobre 2001.

⁸⁶ Entretien de Human Rights Watch, Algeciras Acoge, Hassan Yetefti et Jose Villahoz Rodríguez, 15 octobre 2001.

⁸⁷ Entretien de Human Rights Watch avec Tomás Partida, Ceuta, 17 octobre 2001.

⁸⁸ Ibid.

L'enquête a révélé que dans le cas des migrants algériens, ces obstacles à l'examen individualisé des dossiers sont encore compliqués par l'absence de procédures officielles d'identification permettant de déterminer la nationalité des migrants. Les autorités espagnoles font couramment appel à des méthodes officieuses pour étiqueter les migrants comme venant d'un pays spécifique; la détermination de la nationalité se fait sur la base de l'apparence physique, des compétences linguistiques et des opinions personnelles de la police frontalière marocaine, qui est en contact étroit avec les migrants d'Espagne. En raison du refus du Maroc à réadmettre des ressortissants non marocains, cette pratique nuit surtout aux migrants algériens identifiés par la police comme étant marocains⁸⁹.

Les autorités espagnoles de Ceuta, Melilla et de la côte andalouse ont répété à plusieurs reprises à Human Rights Watch que de nombreux migrants qui se prétendent algériens sont en fait des Marocains qui tentent de s'introduire clandestinement en Espagne. La déclaration d'un officier de la Garde civile de la côte andalouse illustre clairement cette situation :

“Il est clair [que les migrants qui se prétendent algériens] mentent. La police n'est pas bête. Admettons qu'une personne sur les soixante passagers d'une *patera* déclare être algérien, c'est très bien mais comment être sûr de la nationalité des autres migrants? Ce genre de choses, ce n'est pas à l'université qu'on vous l'apprend, on l'apprend sur le tas”⁹⁰.

Lorsque Human Rights Watch a demandé s'il était possible que des migrants algériens soient pris à tort pour des Marocains et expulsés vers le Maroc dans le cadre de la procédure de *devolución*, les fonctionnaires ont reconnu que:

“[o]ui, il arrive que l'on commette des erreurs, mais nous leur donnons à manger, contrairement à d'autres pays. L'Espagne n'est pas prête sur le plan économique à accueillir tous ces migrants. Vous vous souvenez de ce qui s'est passé avec l'Australie? Les autorités australiennes ne les ont même pas autorisés à débarquer en Australie. Si c'était arrivé en Espagne, ces réfugiés auraient été autorisés à débarquer et ils auraient reçu à manger. Une procédure judiciaire serait plus normale—ou plus appropriée—mais ce n'est pas possible”⁹¹.

Le délégué gouvernemental de Ceuta a formulé des inquiétudes devant la vente de faux passeports, qui complique encore la détermination de la nationalité des migrants. Il incombe donc aux experts de la police espagnole de Ceuta de déterminer si un migrant est de nationalité algérienne ou marocaine : “[ils] doivent déterminer—c'est ça leur boulot—s'ils viennent d'Algérie. En cas de doute, nous les conduisons auprès des autorités marocaines et avec leur aide, nous pouvons déterminer s'ils sont de nationalité marocaine ou algérienne. Dans 90 pour cent des cas, il se confirme qu'ils sont Marocains”⁹². De même, le directeur-adjoint de la délivrance des documents du commissariat de Ceuta a expliqué que les interprètes de la police établissent la nationalité des migrants “en parlant avec eux et en écoutant leur accent ou leur dialecte. Si quelqu'un les soupçonne d'être marocains, nous essayons de les renvoyer au Maroc. La police les interroge, et si elle pense qu'ils sont de nationalité marocaine, elle les réadmet”⁹³.

Human Rights Watch s'inquiète de l'absence d'une procédure officielle—prévoyant des directives appropriées pour la police et autres autorités de l'immigration responsables—permettant d'établir la nationalité. Les procédures informelles d'identification décrites ci-dessus ne sont pas fiables, elles sont arbitraires et sans

⁸⁹ Voir également la note en bas de page n° 80.

⁹⁰ Entretien de Human Rights Watch avec des officiers de la Garde civile, côte andalouse, 16 octobre 2001.

⁹¹ Ibid.

⁹² Entretien de Human Rights Watch avec Luis Vicente Moro, Délégué gouvernemental pour la ville autonome de Ceuta, Ceuta, 19 octobre 2001.

⁹³ Entretien de Human Rights Watch avec la Police nationale espagnole de Ceuta, Ramón Capdevila, Directeur-adjoint de la délivrance des documents, Ceuta, 19 octobre 2001.

doute discriminatoires. Dans l'état actuel des choses, les Algériens peuvent être pris à tort pour des Marocains et expulsés vers le Maroc sans avoir eu l'occasion de prouver leur nationalité.

Il apparaît que le rapatriement de migrants par *devolución*, tel qu'il se pratique actuellement, ne permet pas aux migrants de bénéficier d'un traitement individualisé de leur dossier, ni des garanties procédurales nécessaires prescrites par la législation nationale et régionale et le droit international. Au contraire, Human Rights Watch s'inquiète du fait que la politique de *devolución* espagnole est mise en œuvre d'une façon telle que les migrants sont presque immédiatement expulsés vers le Maroc, au terme d'une procédure de décision inadéquate. Cette procédure ne leur donne pas correctement accès aux garanties procédurales, comme l'accès à des services d'assistance judiciaire et d'interprétation, à des informations sur leurs droits et, dans le cas des migrants algériens, à une procédure juste et prévisible pour déterminer leur identité et leur nationalité.

Appels

Bien qu'en vertu de la législation espagnole, les migrants aient le droit de faire appel lorsqu'ils ont reçu un ordre d'expulsion⁹⁴, les obstacles pratiques un appel "réussi" rendent pratiquement impossible aux migrants l'exercice de ce droit.

L'enquête de Human Rights Watch a révélé, par exemple, qu'à Ceuta, peu de migrants sont conscients du fait que les documents qu'ils ont reçus sont des ordres d'expulsion, et encore moins de leur droit à interjeter appel. Ils ne sont pas suffisamment au courant de leur situation légale et des moyens leur permettant d'obtenir une assistance judiciaire. En outre, il semble que dans certains cas, la police leur délivre leurs documents après les quarante-huit heures durant lesquels un appel peut être introduit ou au début d'un week-end, lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une assistance judiciaire ou de faire appel⁹⁵. Lorsque Human Rights Watch a fait part de ses inquiétudes auprès du délégué gouvernemental de Ceuta, celui-ci nous a informé qu'il existe beaucoup de "bureaux d'avocats d'Algeciras prêts à prendre en charge des dossiers d'[expulsion]. [Les Algériens] ont amplement le temps de faire appel dans les quarante-huit heures. Ils ont déjà les documents nécessaires sur eux"⁹⁶.

Les avocats qui travaillent avec des migrants, à Ceuta comme à Melilla ont, indiqué que même si les migrants réalisent qu'ils peuvent et qu'ils doivent faire appel contre un ordre d'expulsion, ils restent confrontés à de nombreux obstacles à une révision valable de leur cas⁹⁷. Un avocat du barreau de Melilla par exemple a expliqué qu'à Melilla "les avocats interjettent appel dans les quarante-huit heures mais qu'il ne s'agit pas d'un véritable appel. C'est juste une façon de dire que vous n'êtes pas d'accord. La police ne répond même pas, elle poursuit la procédure comme avant"⁹⁸.

La procédure suivie pour les appels dans les cas de *devolución* souligne encore davantage la futilité de tels efforts. A Ceuta par exemple, si un migrant fait appel contre son renvoi par *devolución*, il sera transféré à la frontière où il devra attendre une heure ou plus la réponse du délégué gouvernemental à sa demande d'appel⁹⁹.

⁹⁴ Loi 8/2000, Article 21.

⁹⁵ Par exemple, le jour où Human Rights Watch a interrogé Hamid R. (voir note en bas de page n° 67) et son ami—le 18 octobre 2001—des migrants qui se trouvaient dans le centre paroissial où Hamid R. et son ami séjournaient, ont raconté à nos enquêteurs que quatorze Algériens seraient transférés à Algeciras le lendemain. Ces personnes venaient de recevoir leur document d'expulsion mais n'avaient pas encore reçu leur ticket de ferry pour rejoindre la péninsule. Il était prévu qu'ils se réunissent en face du commissariat de Ceuta le lendemain matin et que la police les conduirait alors au ferry et assurerait leur transfert vers le continent. Pourtant, les documents d'Hamid R. et de ses amis étaient tous datés du 17 octobre 2001, ce qui ne leur laissait qu'une partie de l'après-midi du vendredi pour trouver un avocat et faire obstacle à ces expulsions. Entretien de Human Rights Watch avec un migrant algérien de vingt-deux ans, Ceuta, 18 octobre 2001.

⁹⁶ Entretien de Human Rights Watch avec Luis Vicente Moro, Délégué gouvernemental pour la ville autonome de Ceuta, Ceuta, 19 octobre 2001.

⁹⁷ Voir par exemple, l'entretien de Human Rights Watch avec Lucrecia de Africa Benzo Montilla, avocat au Colegio de Abogados, Ceuta, 18 octobre 2001, décrivant les problèmes pratiques et logistiques des migrants tentant de faire appel.

⁹⁸ Entretien de Human Rights Watch avec Francisco Javier Arias Herrera, avocat au Colegio de Abogados, Melilla, 9 novembre 2001.

⁹⁹ Entretien de Human Rights Watch avec la Police nationale espagnole de Ceuta, Ramón Capdevila, Directeur-adjoint de la délivrance des documents, Ceuta, 19 octobre 2001.

L'appel est purement administratif est examiné par la même autorité que celle qui a ordonné la *devolución* du migrant¹⁰⁰.

En outre, l'appel n'a aucun effet sur la procédure d'expulsion en l'absence d'un ordre judiciaire distinct suspendant l'expulsion jusqu'à ce que l'appel ait été rendu¹⁰¹. Comme l'a fait observer Manuel Prieto, Responsable du Département des étrangers et de la délivrance des documents du quartier général de la Police nationale espagnole à Madrid, l'appel dans des cas de "*devolución* est plus difficile pour des raisons de temps"¹⁰². En fait, il est pratiquement impossible pour un migrant d'interjeter appel et de recevoir une suspension judiciaire d'expulsion en attendant qu'une décision soit prise, dans les quarante-huit heures habituellement nécessaires pour le rapatriement par *devolución* vers le Maroc. Dès lors, le droit technique d'interjeter appel contre un ordre de *devolución* est purement symbolique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Comme le montrent les exemples ci-dessus, le sort des migrants arrivant en Espagne dépend souvent de l'endroit où ils arrivent. Il s'avère que les autorités espagnoles responsables de l'application de la loi 8/2000 et de ses règlements d'application interprètent et appliquent la loi de la manière qui, selon eux, fait le plus de sens dans leur région, sans se soucier de la nécessité d'appliquer la loi de manière cohérente, prévisible et non arbitraire. Il en résulte de graves violations des droits des migrants.

Par exemple, les autorités de Ceuta abordent le problème des migrants en s'occupant rapidement des documents d'expulsion afin que ces migrants puissent être transférés sur le continent. Les autorités de Melilla abordent le problème en envoyant certains groupes de migrants sur la péninsule avec des permis de séjour et de travail valides, en transférant d'autres groupes vers la péninsule où les migrants seront détenus dans des centres d'internement avant d'être renvoyés, et en rapatriement au Maroc, par *devolución*, les migrants considérés comme étant marocains. Sur les îles Canaries, les autorités tentent de résoudre le problème d'immigration locale en plaçant en détention tous les migrants sans papiers arrivant sur les côtes en *patera*, en expulsant ceux qui peuvent l'être et en relâchant les autres dans les rues de Las Palmas, au terme de la période de détention.

L'enquête a également montré que les droits procéduraux fondamentaux garantis aux migrants en vertu de la loi, comme le droit à un conseil juridique ou d'interjeter appel contre un ordre d'expulsion, ne sont dans la plupart des cas que purement symboliques. En outre, les migrants sont le plus généralement très mal informés de leurs droits en vertu de la loi et n'ont qu'un accès réduit à des services valables d'assistance judiciaire ou d'interprétation.

La prise de décision arbitraire et la tendance à refuser aux migrants leurs droits procéduraux élémentaires sont encore aggravées par les compétences excessives octroyées à certaines autorités. Le pouvoir discrétionnaire exercé par Police nationale espagnole et les délégués gouvernementaux à Ceuta et Melilla, est à l'origine d'une application inégale de la loi 8/2000, et met en question le respect, par l'Espagne, de la législation nationale et régionale et du droit international interdisant le traitement arbitraire et discriminatoire et exigeant un examen individuel des dossiers.

Bien qu'ils soient conscients de ces inquiétudes, les ministères concernés à Madrid ne nous ont pas assurés qu'ils s'employaient sérieusement à centraliser l'interprétation et l'application de la loi 8/2000. Human Rights Watch appelle donc le gouvernement espagnol à :

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Entretien de Human Rights Watch avec Manuel Prieto, Responsable du Département des étrangers et de la délivrance des documents, avec José García Santalla, Responsable de l'unité centrale des étrangers et avec José Ramón Pérez García, Responsable des statistiques, Police nationale espagnole (au sein du ministère de l'Intérieur) Madrid, 14 novembre 2001.

¹⁰² Ibid.

- prendre rapidement des mesures pour remédier au manque de coordination entre les autorités centrales, régionales et locales en vue de garantir une interprétation et une application équitables et cohérentes de la loi 8/2000 et de ses règlements d'application;
- garantir que la loi sur les étrangers soit appliquée d'une manière non discriminatoire, par le biais de l'élaboration de directives claires pour les procédures d'identification;
- fournir à tous les migrants et demandeurs d'asile arrivant en Espagne des brochures d'information sur la procédure espagnole d'immigration et sur leurs droits en vertu de la législation espagnole et régionale et du droit international, et ce dans une langue qu'ils comprennent;
- mettre le cas échéant des interprètes à la disposition des migrants, afin de les informer sur leurs droits et leur situation;
- assurer aux avocats représentant les migrants une formation sur la législation en matière d'immigration et d'asile et garantir aux migrants la possibilité d'obtenir une assistance judiciaire et d'être représentés par un avocat dans toutes les procédures régissant leurs droits et leur statut;
- assurer que chaque migrant faisant l'objet d'une procédure de retour bénéficie d'un examen complet et impartial de son dossier, qu'il s'agisse d'un rapatriement, d'un renvoi ou d'une expulsion;
- concevoir et mettre en œuvre des mécanismes de suivi permettant d'évaluer et de limiter les compétences décisionnelles excessives dont disposent les fonctionnaires espagnols des services de répression et de l'immigration; et
- mettre en place des mécanismes appropriés permettant aux migrants, aux organisations non gouvernementales et humanitaires, aux avocats et autres personnes de déposer plainte afin d'assurer un traitement impartial, cohérent et non discriminatoire des migrants, faisant en outre l'objet d'un suivi régulier.

REMERCIEMENTS

Le présent rapport repose sur une mission d'enquête de six semaines réalisée en Espagne en octobre et en novembre 2001, une d'enquête préliminaire d'une semaine ayant été réalisée en juillet 2001. Ce rapport a été documenté et rédigé par Julie Chadbourne, Chercheur à la Division Europe et Asie centrale.

Elizabeth Andersen, Directrice exécutive de la Division Europe et Asie centrale, Julia Hall, Conseillère juridique auprès de la Division Europe et Asie centrale, Wilder Tayler, Directeur juridique et politique et Malcolm Smart, Directeur de programme, ont participé à la mise au point du rapport. Rachael Reilly, Responsable du programme réfugiés de Human Rights Watch, Veronika Leila Szente Goldston, Responsable "advocacy" pour la Division Europe et Asie centrale, et Clarisa Bencomo, Chercheur auprès de la Division Droits des Enfants ont également revu le manuscrit, Jean-Paul Marthoz, Responsable de la presse européenne, a revu et préparé la version espagnole du présent rapport.

Magdalena Díaz a assuré la traduction espagnole du rapport et a également assuré l'interprétation en Espagne lors des réunions officielles. Elle a également participé au suivi de la recherche. Alex Bensusan nous a apporté une aide précieuse au cours de notre enquête, en assurant des services d'interprétation et de traduction. Maura Dundon, Collaboratrice au programme réfugiés de Human Rights Watch a assuré la traduction initiale et une aide à la recherche. Ani Mason, Collaboratrice à la Division Europe et Asie centrale a assuré le suivi de la recherche et des traductions ainsi qu'une assistance technique à la production. Fitzroy Hepkins, Patrick Minges et Rachel Bien ont également apporté une assistance technique à la production.

Ce rapport n'aurait pu voir le jour sans l'aide de nombreuses organisations, migrants et autres personnes qui ont partagé leurs connaissances et leurs expériences. Nous remercions tout particulièrement pour leur très précieuse collaboration le Colegio de Abogados (Madrid), la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Médecins sans frontières (Espagne), le réseau Acoge et la Croix-Rouge espagnole. A cet égard, nous tenons à remercier tout particulièrement Ignasi Soler, de Médecins sans frontières (Espagne), qui nous a accompagnés lors de notre enquête sur la côte andalouse et à Ceuta; José Palazon et María Teresa Echarte Mellado de PRODEIN, qui nous ont apporté une aide logistique précieuse ainsi qu'une recherche préliminaire; et Sœur Paula Domingo Domingo des Soeurs Carmélites de Caridad de Vedruna à Ceuta. Nous tenons également à remercier les personnes suivantes pour leur contribution à notre enquête: Kimi Aoki, Francisco Javier Arias Herrera, Mario Arias, Concha Badillo, Raúl Báez, Tomás Bárbulo, Itziar Ruiz Giménez, Rafael González, Estela Gracia, Els van Leemput, Cristina Olmedo, Alicia Rodríguez, José Luis Rodríguez, Blanca Ruiz, Pedro Santana, Pablo Traspas, Wouter van Quickelborne, et Carla Zabaleta. Nous remercions également les Frères Franciscains de Cruz Blanca qui nous ont aidés à mener et à documenter notre enquête à Ceuta. Mariano Aguirre, Directrice du Centro de Investigación para la Paz (CIP), et Sandra Gil Araujo, Chercheur à l' Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), nous ont conseillé au cours des phases préliminaires de notre enquête. Nous les remercions de tout cœur pour le soutien apporté aux travaux de Human Rights Watch en Espagne.

Human Rights Watch tient également à remercier la Humans All Foundation, la Ford Foundation, la Oak Foundation et la Third Millennium Foundation pour leur généreux soutien à notre travail.

Human Rights Watch se consacre à la protection des droits humains des peuples du monde entier.

Nous nous tenons aux côtés des victimes et des défenseurs des droits humains afin de prévenir toute forme de discrimination, préserver les libertés politiques, protéger les gens contre tout comportement inhumain en temps de guerre et traduire en justice tout coupable de non-respect des droits humains.

Nous enquêtons sur les atteintes aux droits humains, révélons nos conclusions et cherchons à ce que les contrevenants soient tenus pour responsables de leurs actes.

Nous appelons les gouvernements et toute personne au pouvoir à mettre fin aux pratiques irrespectueuses des droits humains et à se plier aux règles du droit international en la matière.

Nous invitons le grand public et la communauté internationale à s'engager dans la défense des droits humains pour tous.

L'équipe de direction de Human Rights Watch se compose de Kenneth Roth, directeur exécutif; Michele Alexander, directrice du développement; Carroll Bogert, directrice de la communication; Reed Brody, directeur des recommandations; Barbara Guglielmo, directrice financière et administrative; John Green, directeur d'exécutions; Lotte Leicht, directrice du bureau de Bruxelles; Tom Malinowski, directeur de recommandation à Washington; Michael McClintock, directeur adjoint de programme; Maria Pignataro Nielsen, directrice des ressources humaines; Dinah PoKempner, conseiller général; Malcolm Smart, directeur de programme; Wilder Tayler, directeur juridique et de politique; et Joanna Weschler, représentante aux Nations Unies. Jonathan Fanton préside le conseil d'administration.

La division Europe et Asie centrale a été établie en 1978 sous le nom d'Helsinki Watch avec pour mission de contrôler et promouvoir le respect domestique et internationale des provisions en matière de droits humains, contenues dans les accords historiques d'Helsinki. Elizabeth Andersen est la directrice exécutive; Rachel Denber est la directrice adjoint; Veronika Leila Szente Goldston est la directrice des recommandations; Alexander Anderson, Matilda Bogner, Julie Chadbourne, Julia Hall, Bogdan Ivanisevic, Anna Niestat, Darian Pavli, Acacia Shields, et Jonathan Sugden sont chercheurs; Diederik Lohman est le directeur du bureau de Moscou; Alexander Petrov est le directeur adjoint du bureau de Moscou; Johanna Bjorken, Marie Struthers et Benjamin Ward sont consultants; Liudmila Belova, Elizabeth Eagen, Giorgi Gogia, Marianna Idrisova, Emily Letts, Ani Mason, Rebecca Milligan, Dorit Radzin, et Leslie Smith sont les associés; Peter Osnos est président du comité consultatif, et Alice Henkin est la vice-présidente.

Adresse du site web: <http://www.hrw.org/french>