



Assemblée générale

Distr. générale
23 février 2011
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Dix-septième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Jorge Bustamante

Additif

Mission au Sénégal*

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants examine la question de la protection accordée aux migrants par le Gouvernement sénégalais au regard des normes internationales relatives aux droits de l'homme. À partir des renseignements recueillis avant et pendant sa visite, il présente les grandes tendances du phénomène migratoire dans le pays et les principales difficultés rencontrées dans la protection des droits de l'homme des migrants. Il décrit aussi, lorsque cela est pertinent, des exemples de coopération entre les parties prenantes pour assurer la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte du phénomène des migrations dans le pays. Enfin, le Rapporteur spécial formule un certain nombre de recommandations en vue de contribuer au renforcement des efforts entrepris pour assurer le respect des droits de l'homme des migrants au Sénégal et des émigrés sénégalais à l'étranger.

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit est joint en annexe au résumé et il est distribué en anglais et en français.

Annexe

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants sur sa mission au Sénégal (17-24 août 2009)

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–6	4
II. Contexte général: le phénomène des migrations.....	7–28	5
A. Mouvements de personnes qui entrent au Sénégal ou en sortent.....	7–16	5
B. Transferts de fonds	17–20	7
C. Réfugiés et demandeurs d'asile	21–24	8
D. Trafic illicite de migrants	25–26	8
E. Traite des êtres humains	27–28	9
III. Cadre normatif et institutionnel pour la protection des droits des migrants au Sénégal	29–58	9
A. Le cadre juridique international et régional.....	29–36	9
B. Le cadre juridique et institutionnel national	37–51	11
C. Accords bilatéraux.....	52–58	14
IV. Principaux obstacles à la protection des droits de l'homme des migrants au Sénégal	59–86	15
A. Difficultés socioéconomiques.....	59–64	15
B. Difficultés d'ordre législatif	65–67	17
C. Difficultés rencontrées dans les stratégies, les politiques et les mesures concernant la question des migrations	68–74	17
D. Difficultés à résoudre et mesures à prendre dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale	75–83	19
E. Mesures de lutte contre la traite des personnes.....	84–86	21
V. Conclusions et recommandations.....	87–99	22

I. Introduction

1. Conformément à son mandat, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants s'est rendu au Sénégal du 17 au 24 août 2009, à l'invitation du Gouvernement. Il tient à remercier ce dernier, et en particulier son Ministère des affaires étrangères et la Mission permanente du Sénégal à Genève, pour l'assistance dont il a bénéficié pour l'organisation et la conduite de sa visite. Le Rapporteur spécial a pu apprécier la *teranga*, l'hospitalité traditionnelle des Sénégalais.

2. Au cours de sa visite, le Rapporteur spécial a rencontré les Ministres de la justice, de l'intérieur, des collectivités locales et de la décentralisation, de la défense, et des Sénégalais de l'extérieur, et des hauts fonctionnaires des Ministères des affaires étrangères, de l'économie et des finances, de la fonction publique, du travail, de l'emploi et des organisations professionnelles, ainsi que de la famille, de la sécurité alimentaire, de l'entreprenariat féminin, de la microfinance et de la petite enfance. Il a aussi rencontré des responsables de l'Agence nationale de la statistique et de la démographie, et s'est entretenu avec des représentants de l'Assemblée nationale. Il tient à exprimer ses sincères remerciements aux ministres et autres représentants officiels avec lesquels il a eu des discussions franches et constructives.

3. Le Rapporteur spécial a aussi mené des consultations avec le Coordonnateur résident des Nations Unies et l'équipe de pays des Nations Unies, ainsi qu'avec des représentants d'un grand nombre d'organisations de la société civile. Il tient à exprimer sa gratitude au Coordonnateur résident, aux organismes des Nations Unies et en particulier au bureau régional du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour l'Afrique de l'Ouest pour leur coopération et pour leur assistance pendant et après sa visite. Il remercie aussi les représentants de la société civile de lui avoir consacré du temps pendant son séjour sur place et de lui avoir fourni des renseignements.

4. Le Rapporteur spécial a effectué des visites sur le terrain à Saint-Louis et à Mbour, où il a rencontré des représentants des autorités locales et d'organisations de la société civile. Ces visites lui ont permis de recueillir des informations directement auprès de migrants, y compris des rapatriés, qu'il tient à remercier chaleureusement d'avoir bien voulu lui faire part de leurs épreuves et de leur désespoir.

5. Cette mission était axée sur le thème de l'émigration, puisqu'elle avait été demandée par le Rapporteur spécial à la suite de l'arrivée tout au long de l'année 2006 d'un nombre sans précédent de migrants (plus de 30 000) aux îles Canaries à bord de petites embarcations. C'était la première fois que des migrants empruntaient un itinéraire aussi long au départ des côtes de l'Afrique de l'Ouest, et en particulier des côtes sénégalaises. Ils avaient utilisé pour ce périple la pirogue traditionnelle typique de l'Afrique de l'Ouest, une longue barque de pêcheurs multicolore en bois, adaptée aux difficultés de ce long voyage.

6. Le Rapporteur spécial tient à rendre hommage aux migrants qui ont péri en mer en voulant atteindre des destinations éloignées et dont on ne connaîtra jamais le nombre exact. Il note que ce voyage éprouvant évoque celui des esclaves contraints d'embarquer au départ de l'île de Gorée, à l'époque de l'esclavage.

II. Contexte général: le phénomène des migrations

A. Mouvements de personnes qui entrent au Sénégal ou en sortent

7. De par sa position géostratégique, en tant que point de convergence d'itinéraires maritimes, terrestres et aériens vers les continents européen et américain, le Sénégal est un pays d'origine, de transit et de destination pour les flux migratoires de toute l'Afrique de l'Ouest et même au-delà.

8. Bon nombre des immigrés installés au Sénégal sont arrivés de pays voisins, comme le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Mali et la Mauritanie. D'autres sont venus d'autres pays de la sous-région, tels que le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigéria et le Togo. D'autres encore, moins nombreux, sont venus du Burkina Faso, du Gabon, du Maroc, du Niger et du Tchad. Les résidents non africains au Sénégal sont principalement des immigrés français et libanais installés de longue date dans le pays et, depuis peu, des Chinois. Selon la deuxième enquête auprès des ménages réalisée au Sénégal en 2002, le nombre d'immigrés était estimé à 126 054, ce qui équivaut à 1,5 % de l'ensemble de la population. Sur les 86 688 immigrés en âge de travailler, 55,9 % occupaient un emploi et 11,2 % étaient à la recherche d'un travail.

9. La population d'immigrés compte aussi un certain nombre d'enfants qui sont arrivés seuls ou avec des membres de leur famille ou d'autres adultes, et qui venaient pour la plupart de pays voisins. Certains d'entre eux sont contraints à la mendicité, soit par les chefs religieux auxquels ils ont été confiés, soit par nécessité. Une étude réalisée en 2007 par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la Banque mondiale¹ a conclu que le phénomène des enfants mendiants dans les rues avait pris des proportions alarmantes dans la région de Dakar en particulier, où on estimait à 6 840 le nombre de talibés qui mendiaient (le mot «*talibé*» étant désigné dans l'étude comme s'appliquant aux enfants ayant déclaré avoir passé la nuit précédente dans une école religieuse (*daara*) où ils disaient recevoir un enseignement religieux). Selon cette étude, les enfants mendiants sont en majorité des garçons et 90 % d'entre eux sont des talibés. Près de la moitié de ces enfants viennent de l'étranger, en général de pays voisins comme la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau et le Mali. Les talibés sont souvent originaires de Guinée-Bissau (30 %), tandis que les non-talibés viennent principalement du Mali (30 %). La plupart de ces enfants ont quitté leur famille et leur village car ils ont été confiés par leurs parents à une institution religieuse pour y recevoir un enseignement religieux.

10. Quatre-vingt-dix-huit pour cent des enfants talibés affirment qu'ils sont contraints à la mendicité par leur marabout et 62 % des enfants non talibés mendient par nécessité ou pour subvenir aux besoins de leur famille. Seule une partie des revenus qu'ils tirent de la mendicité sert à couvrir leurs besoins, la plupart de ces gains étant reversés à leur marabout. Les autorités de police ont expliqué au Rapporteur spécial qu'il était difficile de repérer ces enfants lorsqu'ils passent la frontière pour entrer au Sénégal car ils voyagent généralement avec leurs parents ou en compagnie d'adultes autorisés qui, en tant que ressortissants de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), n'ont pas besoin de visa pour circuler dans la région.

¹ Programme UCW «Comprendre le travail des enfants», «Enfants mendiants dans la région de Dakar», document de travail, novembre 2007.

11. Le Sénégal est l'un des principaux pays de transit des flux migratoires entre l'Afrique de l'Ouest et l'Europe. Les points de départ sont les villes côtières du pays, c'est-à-dire non seulement la ville de Saint-Louis au nord mais aussi les villes de Dakar et de Mbour. Les îles de Djogué et de Karabane seraient aussi des points de départ d'après la gendarmerie sénégalaise. L'objectif principal de la plupart des migrants africains est d'atteindre le sol européen, à savoir le continent européen, les enclaves espagnoles de Ceuta et de Melilla ou les îles de l'océan Atlantique ou de la mer Méditerranée.

12. Il semble que la voie terrestre soit empruntée par les migrants les plus pauvres pour qui le coût du voyage en pirogue est trop élevé. L'itinéraire classique passe par le Mali et les pays du Maghreb (Gao au Mali et Agadez au Niger seraient les principales plaques tournantes de migrants sur cet itinéraire). Bon nombre de migrants ne quittent jamais l'Afrique et finissent par trouver un travail, généralement non déclaré, dans la région du Maghreb où ils restent souvent exposés à des violations de leurs droits fondamentaux.

13. Le Sénégal accueille aussi un certain nombre de migrants qui se retrouvent bloqués, à savoir des demandeurs d'asile déboutés ou des réfugiés qui n'ont plus droit au statut de réfugié, et qui viennent principalement d'Afrique de l'Ouest. Ces migrants sont particulièrement vulnérables, se retrouvant de fait en transit sans aucun moyen de rejoindre leur destination ni de retourner dans leur pays d'origine.

14. Les premiers Sénégalais arrivés en Europe grâce à des circuits d'immigration organisés sont ceux qui ont rejoint les rangs de l'armée coloniale française. Après avoir été démobilisés, nombre d'entre eux ont trouvé un emploi dans le port de Marseille, qui est devenu un centre de la communauté sénégalaise en Europe. En tant qu'ancienne puissance coloniale du Sénégal, la France est longtemps restée le principal pays européen de destination pour les migrants sénégalais, qui faisaient essentiellement du commerce entre l'Europe et l'Afrique. On trouve maintenant des immigrés sénégalais dans divers pays d'Europe, y compris l'Italie et l'Espagne, et dans d'autres régions.

15. En 2004, la population de Sénégalais ayant émigré était estimée à 648 600 personnes par le Ministère des Sénégalais de l'extérieur, ce qui représentait 4,48 % de la population. D'après la deuxième enquête auprès des ménages, 54 % des Sénégalais ayant émigré entre 1999 et 2004 se sont établis soit en Europe (46 %) soit aux États-Unis d'Amérique (8 %) et 44 % ont élu domicile dans des pays de la CEDEAO ou d'autres pays d'Afrique. C'est dans les années 90 que cette préférence des migrants pour les pays de l'Union européenne a été initialement constatée et la tendance ne s'est apparemment pas inversée depuis. On estime que les pays voisins du Sénégal, comme la Gambie, le Mali et la Mauritanie, ont accueilli environ 40 % des émigrants sénégalais. Selon cette même enquête, les femmes représentaient 16 % de la population d'émigrés ayant quitté le Sénégal entre 1992 et 1997 et ces dernières étaient alors en moyenne plus jeunes que les hommes². En outre, avant leur départ 45,9 % des personnes ayant émigré entre 1997 et 2002 faisaient partie de la population active et 29 % étaient à la recherche d'un emploi.

16. L'un des éléments de la stratégie mise en place par l'Union européenne pour sécuriser les frontières extérieures a été la création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres (Frontex), qui est chargée de coordonner et de renforcer les contrôles aux frontières en assurant la coordination des activités menées en coopération par les États membres. En 2008, Frontex a rassemblé et analysé des informations provenant des États de l'Union européenne concernant l'immigration clandestine par les frontières maritimes et terrestres de l'Union européenne.

² Projet commun PNUD-ONU-INSTRAW intitulé: Gender and Remittances: Building Gender-Responsive Local Development, «Genre, transferts de fonds de la migration et développement: le cas de la moyenne vallée du fleuve Sénégal», mars 2009, p. 14.

Frontex a indiqué que 16 200 entrées clandestines avaient été signalées par l'Espagne sur ses frontières maritimes. Dans les îles Canaries, on avait enregistré 9 200 migrants clandestins, soit une baisse de 26 % par rapport à 2007³. Selon le Gouvernement espagnol, les entrées clandestines dans les îles Canaries avaient baissé de 25 % par rapport aux chiffres de 2007. Pendant le premier semestre de 2008, 1 600 arrivées d'immigrants avaient été recensées contre 4 114 pendant la même période de l'année précédente⁴. En avril et en mai 2009, aucune entrée clandestine n'avait été signalée dans les îles Canaries.

B. Transferts de fonds

17. Il n'est pas encore possible d'évaluer précisément le montant total des transferts de fonds des émigrés sénégalais car ces fonds transitent pour l'essentiel par des filières non officielles. Selon le Gouvernement sénégalais, ils représenteraient environ 242 milliards de francs CFA (soit 7 % du produit intérieur brut) et constitueraient une source importante de revenus et une forte incitation à l'émigration⁵.

18. Les transferts officiels de fonds représenteraient entre 40 et 50 % du montant total des envois de fonds des émigrés sénégalais. Les transferts télégraphiques de fonds sont les moyens les plus couramment utilisés. En 2006, on avait estimé à plus de 500 le nombre de points de transfert télégraphique (banques, bureaux de poste et autres) de fonds au Sénégal.

19. On estime que 75 % des envois de fonds au Sénégal permettent de couvrir les besoins quotidiens des familles restées au pays, ce qui représente un élément essentiel pour la protection de leur droit à un niveau de vie suffisant. Environ 10 % de ces fonds sont déposés dans des établissements bancaires locaux sous forme d'épargne. Le reste serait affecté à deux types d'investissement: le logement et le commerce. En ce qui concerne le logement, les fonds transférés sont parfois consacrés à l'achat de terres, de maisons familiales ou de logements destinés à accueillir les migrants à leur retour ou à produire un revenu locatif (en particulier dans la capitale). Les investissements d'ordre commercial seraient plutôt rares et concerneraient principalement le secteur des transports (taxis, autocars), l'importation de véhicules d'occasion ou de pièces détachées ou le secteur de l'agriculture.

20. L'une des principales conclusions d'une étude nationale réalisée en 2007-2008 sur les transferts de fonds est que cet argent envoyé par les émigrés contribue à réduire d'environ 31 % le nombre de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté⁶. Dans de nombreux pays, les migrants sénégalais ont réussi à créer des groupes communautaires qui leur permettent de maintenir des contacts avec leurs villages et leurs communautés d'origine. Certains de ces groupes investissent aussi dans des projets communautaires tels que des écoles, des centres de santé et des mosquées dans leurs villages d'origine. Afin de favoriser ce type d'investissement et d'aider à surmonter les obstacles administratifs et l'insuffisance des structures économiques en général, le Gouvernement a adopté une loi sur la décentralisation et les politiques économiques en vue de laisser aux autorités locales la marge d'action nécessaire pour établir des partenariats directs avec les pays de destination, dans le cadre des obligations internationales auxquelles l'État est tenu de satisfaire au niveau central.

³ Frontex, «Rapport général 2008» (2009), p. 12.

⁴ Espagne, «Encuentro con la prensa», communiqué de presse, 30 juillet 2009, p. 3.

⁵ Sénégal, rapports initiaux des États parties (CMW/C/SEN/1), par. 55.

⁶ PNUD, «Migration au Sénégal. Dynamique et orientations stratégiques» par Ousmane Ndoye et Luc Joel Grégoire, octobre 2008, p. 15.

C. Réfugiés et demandeurs d'asile

21. L'effectif des réfugiés et des demandeurs d'asile au Sénégal est quasiment inchangé depuis 2001. Le nombre des réfugiés est passé de 21 539 en 1999 à 20 421 en 2007, selon des estimations publiées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en 2008⁷. Près de 95 % des réfugiés/demandeurs d'asile viennent de Mauritanie. De 2000 à 2007 on a enregistré quelque 4 042 demandes d'asile, émanant essentiellement de ressortissants de la Sierra Leone, de la Côte d'Ivoire, du Libéria et de la Mauritanie.

22. Seize ans après avoir quitté leur pays, quelque 20 000 réfugiés mauritaniens continuent de vivre dans le nord du Sénégal, où ils sont répartis entre 283 localités. On ne connaît toujours pas le nombre exact de ces réfugiés mauritaniens car la procédure de recensement entamée en décembre 1999 a été abandonnée en 2000. La majorité d'entre eux se trouvent de ce fait dans une situation précaire, n'ayant pas de papiers d'identité en dehors de la «carte verte» qui leur avait été délivrée à leur arrivée dans le pays en 1989 et dont la validité expirait trois mois plus tard. Cette situation avait des répercussions négatives sur l'exercice des droits de ces réfugiés, notamment sur le droit de leurs enfants à l'éducation et sur l'accès des réfugiés à certaines prestations ainsi que sur leur liberté de déplacement.

23. Bon nombre de réfugiés mauritaniens ont réussi à s'intégrer à la population locale mais demeurent dans des conditions précaires du point de vue de leur qualité de vie et de leur sécurité. Si le Gouvernement sénégalais a mis en place certains services pour eux, comme des centres de soins, des enseignants et des manuels scolaires, le taux de chômage est encore élevé parmi cette population et les projets qui lui permettraient d'avoir des revenus, insuffisants⁸.

24. Un certain nombre de réfugiés mauritaniens auraient regagné leur pays spontanément et la dernière opération de rapatriement librement consenti a pris fin en décembre 2009.

D. Trafic illicite de migrants

25. Le trafic de migrants via le Sénégal est organisé principalement par des ressortissants de pays anglophones d'Afrique de l'Ouest comme le Ghana, le Libéria et le Nigéria, dont beaucoup vivent déjà depuis longtemps au Sénégal. Ils bénéficient du soutien de citoyens sénégalais qu'ils appellent «sergents-recruteurs». Ils sont organisés en réseaux où chacun a une tâche précise⁹.

26. Le transport de migrants par voie maritime se fait généralement sur un vieux chalutier. Les migrants ne sont pas tous des Sénégalais – bon nombre de ressortissants d'autres pays d'Afrique de l'Ouest arrivent à Dakar en avion et tentent d'embarquer sur un bateau à destination de l'Europe. Après avoir acquitté une certaine somme, les candidats à l'émigration sont escortés vers les plages de Dakar et des environs, où des pêcheurs les emmènent en pirogue jusqu'au chalutier. Le coût de la traversée s'élève à quelques

⁷ Chiffres cités dans la publication de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), *Migration au Sénégal. Profil national pour le développement de politiques stratégiques 2009* (Genève, 2009), p. 63.

⁸ Rapport de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique, Mission dans la République du Sénégal, 29 août-3 septembre 2005 (ACHPR/38/OS/496).

⁹ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, «Crime organisé et migration clandestine de l'Afrique vers l'Europe» (juillet 2006), p. 22.

centaines de dollars, répartis entre les pots-de-vin, le salaire des passeurs, le coût du transport et les frais de subsistance. Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le coût de la traversée entre le Sénégal et les îles Canaries peut varier de 480 à 1 930 dollars des États-Unis¹⁰. Les itinéraires utilisés par les passeurs en Afrique sont aussi de plus en plus utilisés par des réseaux organisés de trafiquants de migrants clandestins provenant d'autres régions, notamment l'est, le sud et le sud-ouest de l'Asie. Des migrants clandestins venus du Bangladesh, de Chine, d'Inde ou du Pakistan se retrouvent bloqués dans des pays d'Afrique de l'Ouest ou d'Afrique du Nord. Profitant de la facilité relative d'obtenir des visas pour les pays d'Afrique de l'Ouest, les migrants arrivent généralement dans ces pays de façon légale, par avion.

E. Traite des êtres humains

27. Selon l'OIT, en Afrique de l'Ouest quelque 200 000 enfants seraient chaque année victimes d'exploitation sexuelle et 300 000 d'exploitation par le travail. L'Organisation estime en outre à 41 % la proportion des enfants qui travaillent en Afrique de l'Ouest.

28. Le Sénégal est un pays de départ, de transit et de destination pour les enfants et les femmes victimes de traite à des fins de travail forcé et d'exploitation sexuelle. Au Sénégal, des femmes et des filles sont contraintes à la servitude domestique ou victimes d'exploitation sexuelle, notamment pour le tourisme sexuel. Des femmes et des filles sénégalaises sont victimes de traite à destination de pays voisins ou de pays du Moyen-Orient ou d'Europe, où elles sont contraintes à la servitude domestique et parfois victimes d'exploitation sexuelle. Et des femmes et des filles d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest, comme le Ghana, le Libéria, le Nigéria et la Sierra Leone, sont aussi victimes de traite à destination du Sénégal à des fins d'exploitation sexuelle, notamment pour le tourisme sexuel. Dans les pays voisins des enfants sont victimes de traite à destination du Sénégal et contraints à la mendicité, tandis que les enfants sénégalais sont généralement envoyés dans d'autres pays d'Afrique où ils sont astreints à travailler dans des mines d'or.

III. Cadre normatif et institutionnel pour la protection des droits des migrants au Sénégal

A. Le cadre juridique international et régional

À l'échelon international

29. Le Sénégal a ratifié l'ensemble des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, à l'exception du deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort. Au moment de la rédaction du présent rapport, il avait signé, mais non encore ratifié, la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif.

30. Le Sénégal a aussi ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Le Rapporteur spécial s'est félicité d'apprendre, lors de sa visite, que le rapport du Gouvernement au Comité pour les travailleurs migrants, attendu de longue date, était en voie d'achèvement, conformément à la recommandation qui avait été faite au Sénégal et soutenue par ce dernier dans le cadre de

¹⁰ OIM, *Migration irrégulière d'Afrique occidentale en Afrique du Nord et en Union européenne: Une vue d'ensemble des tendances générales* (Genève, 2008), p. 18.

l'Examen périodique universel dont ce pays avait fait l'objet en 2008¹¹. Le Rapporteur spécial note avec plaisir que le rapport a été présenté au Comité en décembre 2009.

31. Le Sénégal a aussi ratifié les principaux instruments de l'OIT sur les droits en matière de travail, et notamment la Convention concernant le travail forcé ou obligatoire de 1930 (n° 29), la Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948 (n° 87), la Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective de 1949 (n° 98) et la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination de 1999 (n° 182). La ratification par le Sénégal de la Convention concernant les travailleurs migrants de 1949 (n° 97) et de la Convention sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants de 1975 (n° 143) est actuellement à l'étude.

32. Par la loi n° 17 (2003), le Sénégal a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses Protocoles: le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer.

33. Le Sénégal est partie à la Convention relative au statut des réfugiés (1951) et à son Protocole de 1967.

À l'échelon régional

34. Au niveau régional, le Sénégal a adhéré aux instruments africains relatifs aux droits de l'homme et notamment à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et à son Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique, ainsi qu'à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. Il est aussi membre de la Conférence interafricaine de la prévoyance sociale, créée en 1993. Eu égard aux initiatives d'intégration prises à l'échelon sous-régional pour favoriser la libre circulation des personnes, la Conférence vise notamment à créer un cadre supranational en vue de régler collectivement des questions liées à l'harmonisation de la législation et des systèmes en matière de sécurité sociale et de renforcer la formation spécialisée dans ce domaine. Le Sénégal est partie à la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.

35. Au niveau sous-régional, le Sénégal est partie au Traité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui a été adopté le 28 mai 1975 et révisé en 1993. L'article 59 du texte révisé est ainsi libellé: «Les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrée, de résidence et d'établissement et les États membres s'engagent à reconnaître ces droits aux citoyens de la Communauté sur leurs territoires respectifs, conformément aux dispositions des protocoles y afférents.». Les États membres sont aussi priés dans ce même article d'adopter au niveau national toutes les mesures appropriées en vue d'assurer aux citoyens de la Communauté la pleine jouissance de ces droits. En vue de garantir l'application des articles se rapportant aux migrants, plusieurs protocoles, décisions, directives et résolutions ont aussi été adoptés par les États membres de la CEDEAO, par exemple le Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement et un Protocole portant code de la citoyenneté de la Communauté.

36. Le Sénégal est également membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine qui a été créée par un traité adopté en 1994. L'article 91 de ce traité dispose ceci: «Sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public ou de sécurité publique, les ressortissants d'un État membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de

¹¹ Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel: Sénégal (A/HRC/11/24), par. 72.

l'Union de la liberté de circulation et de résidence.». L'article 92 de ce traité garantit le droit d'établissement dans l'ensemble de l'Union, qui implique le droit d'exercer une activité non salariée et celui de créer et de gérer une entreprise dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement.

B. Le cadre juridique et institutionnel national

Cadre législatif

37. Les droits de l'homme sont au centre de la Constitution et de la législation du Sénégal. L'article 7 de la Constitution dispose que «La personne humaine est sacrée. Elle est inviolable. L'État a l'obligation de la respecter et de la protéger»¹². Son article 98 dispose en outre que les traités internationaux ratifiés par l'État ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois.

38. L'article 14 de la Constitution du Sénégal reconnaît le droit des citoyens de se déplacer et de s'établir librement aussi bien sur toute l'étendue du territoire national qu'à l'étranger, dans les conditions prévues par la loi. À cet égard, la législation relative à l'émigration n'impose aucune restriction aux citoyens sénégalais qui entrent dans le pays ou qui en sortent.

39. Le droit d'asile est régi par la loi n° 68-27 (1968) qui dispose que «Les bénéficiaires du statut de réfugié ne peuvent être expulsés du territoire du Sénégal que pour des raisons de sécurité nationale ... s'ils se livrent à des activités contraires à l'ordre public ou s'ils sont condamnés à une peine privative de liberté pour des faits qualifiés crime ou délit d'une particulière gravité» (art. 4). Le statut de réfugié est octroyé par la Commission nationale d'éligibilité. Les réfugiés ont les mêmes droits que les nationaux, y compris le droit au travail et le droit à l'éducation.

40. Les principaux textes consacrés aux questions relatives aux migrations sont: la loi n° 61-10 (1961) relative à la nationalité sénégalaise (modifiée par la loi n° 89-42 (1989)) et la loi n° 71-10 (1971) ainsi que le décret n° 71-860 (1971) réglementant les conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers. La législation définit comme étranger toute personne qui ne possède pas la nationalité sénégalaise, indépendamment du fait qu'elle possède ou non une autre nationalité. L'article 4 de la loi n° 71-10 définit en outre l'immigration comme le fait pour un étranger de se rendre au Sénégal dans l'intention d'y établir sa résidence ou d'y exercer une activité lucrative ou occuper un emploi à titre permanent.

41. Les étrangers doivent obtenir un permis d'établissement avant d'entrer dans le pays. À titre exceptionnel, ce permis peut être accordé à un étranger détenteur d'un permis de séjour temporaire. Un permis d'établissement peut aussi être délivré au conjoint de l'immigrant, à ses parents et à ses descendants mineurs et célibataires qui vivent sous son toit et sont à sa charge. Le retrait de ce permis entraîne automatiquement l'annulation du contrat de travail. Les autorités publiques peuvent accorder la nationalité sénégalaise aux étrangers qui en font la demande et qui répondent aux critères définis par la loi, notamment un séjour ininterrompu de dix ans (cinq ans pour les étrangers ayant épousé des ressortissants sénégalais). Toutefois, les enfants nés au Sénégal de parents étrangers ont apparemment des difficultés à obtenir la nationalité sénégalaise, en raison essentiellement des lenteurs et de la complexité de la procédure de naturalisation.

¹² (Note sans objet en français.)

42. Les étrangers qui ne satisfont pas aux exigences imposées par la législation sénégalaise en matière d'entrée, de séjour temporaire et de sortie du territoire peuvent être sanctionnés par le retrait de leur permis de séjour temporaire ou d'établissement, par exemple si les conditions dans lesquelles le permis a été octroyé ne sont plus valables, ou en cas d'omission ou de dissimulation de faits essentiels ou de changement non signalé de lieu de résidence ou d'emploi. Les étrangers peuvent aussi être expulsés s'ils ont commis des crimes ou des délits, s'ils donnent l'impression, par leur comportement ou leurs actes, de ne pas vouloir s'adapter à l'ordre établi, s'ils sont impliqués dans des cas graves et flagrants d'ingérence dans les affaires intérieures du Sénégal, ou s'ils ne sont plus en mesure de pourvoir à leurs besoins ou à ceux des membres de leur famille. Le Ministère de l'intérieur statue sur l'expulsion des étrangers, lesquels peuvent faire appel de sa décision auprès du Conseil d'État s'ils se considèrent victimes d'un abus de pouvoir. Le Groupe de travail sur la détention arbitraire a constaté lors de sa visite au Sénégal (du 5 au 15 septembre 2009) que, dans les commissariats de police, la détention administrative des étrangers qui avaient purgé leur peine et qui devraient être expulsés pouvait se prolonger indéfiniment en raison des problèmes d'ordre administratif ou logistique liés à l'expulsion (A/HRC/13/30/Add.3, par. 68).

43. La loi n° 2005-02 (2005) concerne la lutte contre la traite des personnes et les pratiques assimilées ainsi que la protection des victimes. Elle interdit la traite des personnes et les autres formes d'exploitation des groupes vulnérables et prévoit des peines d'emprisonnement de cinq à dix ans pour toutes les formes de traite. Cette loi criminalise en outre les migrations clandestines organisées par voie terrestre, aérienne ou maritime au départ ou à destination du Sénégal ou transitant par ce pays. L'article 3 de cette même loi érige en outre en infraction le fait de contraindre une personne à la mendicité, et prévoit que cette infraction peut être sanctionnée par une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans et une amende de 500 000 à 2 millions de francs CFA¹³.

44. L'article 25 de la Constitution garantit le droit au travail et le Code du travail révisé (loi n° 97-17 (1997) portant modification de la loi n° 61-34 (1961)) reconnaît la qualité de travailleur à toute personne, quelle que soit sa nationalité, a) qui exerce son activité professionnelle moyennant rémunération, et b) qui travaille sous la direction et l'autorité d'une autre personne considérée comme son employeur. Le Code du travail impose aussi l'obtention d'une autorisation pour les contrats de travail impliquant des travailleurs migrants. S'il perd son travail, un étranger ne perd pas automatiquement son permis de séjour mais, pour renouveler ce permis, il devra prouver qu'il possède des moyens de subsistance suffisants.

45. Bien que le Code du travail actuel comporte davantage de dispositions relatives aux expatriés, les conditions propres à cette catégorie de travailleurs sont définies par la volonté des parties et sont, par conséquent, de nature contractuelle. Le Code autorise les entreprises à recruter directement des travailleurs et à créer des bureaux de placement qui font office de correspondants du Service de l'emploi, ce qui a pour effet d'empêcher le monopole de fait de ce service. Conformément au Code, le nombre de travailleurs étrangers susceptibles d'être embauchés peut être limité pour une entreprise donnée, dans certains secteurs ou à certains niveaux de qualification. Les étrangers peuvent être exclus de certaines professions, notamment de la fonction publique ou du système judiciaire, ainsi que de certaines activités indépendantes telles que la fonction de notaire. En outre, selon l'article L.105 du Code, à conditions égales de travail, de qualification professionnelle et de

¹³ L'article 245 du Code pénal (faisant référence à la loi n° 75-77 du 9 juillet 1975) prévoyait déjà une peine d'emprisonnement de trois à six mois pour toute personne qui laisse mendier des mineurs (de moins de 21 ans) soumis à son autorité. En outre, le décret n° 3749 interdit les pires formes de travail des enfants, y compris le fait de contraindre des enfants à la mendicité.

rendement, le salaire est égal pour tous les travailleurs, quels que soient leur origine, leur sexe, leur âge et leur statut. Les travailleurs migrants ont droit au regroupement familial, au logement, à un congé payé annuel et, à titre exceptionnel, à un voyage au pays d'origine. Ils bénéficient au même titre que les nationaux de la protection des droits syndicaux prévue à l'article L.5. Un travailleur étranger peut accéder aux fonctions d'administration et de direction d'un syndicat s'il est domicilié au Sénégal depuis cinq ans au moins et à condition que son pays d'origine accorde les mêmes droits aux ressortissants sénégalais.

Cadre institutionnel

46. Le Comité sénégalais des droits de l'homme a été constitué le 22 avril 1970 conformément au décret n° 70-453. En 1997, ses bases juridiques ont été renforcées par l'adoption de la loi n° 97-04 qui en faisait, par son article premier, une «institution indépendante de consultation, d'observation, d'évaluation, de dialogue, de concertation et de proposition en matière de respect des droits de l'homme» (art. 1).

47. Le Comité peut émettre des opinions ou formuler des recommandations sur toutes les questions relatives aux droits de l'homme, en particulier sur les modifications à apporter aux lois, règlements et pratiques administratives en vigueur concernant les droits de l'homme. Il peut aussi porter à l'attention des autorités publiques les cas de violations des droits de l'homme et proposer, le cas échéant, des mesures susceptibles d'y mettre fin. Le Comité est composé de 29 membres issus de la société civile, de l'Assemblée nationale, des juridictions suprêmes, du barreau, des universités et des syndicats. En 2000, le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme lui a accordé le statut A (ce qui signifie qu'il est en conformité avec les Principes de Paris). Au niveau régional, le Comité sénégalais des droits de l'homme est affilié à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Au sein du Gouvernement, un Haut-Commissaire aux droits de l'homme et à la promotion de la paix a été nommé en juin 2004, avec rang de ministre.

48. En 2003, le Gouvernement a créé un Ministère des Sénégalais de l'extérieur, chargé de coordonner toutes les actions visant à promouvoir et protéger les Sénégalais établis à l'étranger ainsi que les membres de leur famille qui sont restés au pays. En 2006, ce ministère a adopté une politique axée sur quatre objectifs principaux, à savoir: a) assurer une bonne gestion des flux migratoires; b) assurer la protection des Sénégalais de l'extérieur sur les plans sanitaire, social et juridique; c) promouvoir le rôle économique des Sénégalais de l'extérieur; et d) renforcer la structure institutionnelle de soutien aux Sénégalais de l'extérieur. Le Cabinet du Président a aussi nommé un comité chargé de venir en aide aux réfugiés/demandeurs d'asile sénégalais qui sont rapatriés.

49. À l'origine, toutes les questions liées aux migrations relevaient de la compétence du Ministère du travail. Désormais, l'instance centrale dans ce domaine est le Ministère de la jeunesse et de l'emploi des jeunes, dont un représentant préside la Commission nationale de gestion et de suivi des offres d'emploi, créée en 2008 dans le cadre des accords signés par le Sénégal avec des pays partenaires, dont l'Espagne, pour la promotion des migrations légales. Cette commission est composée de représentants de divers ministères concernés, à savoir les Ministères des affaires étrangères, de l'intérieur, des Sénégalais de l'extérieur, de la fonction publique, du travail et des organisations professionnelles et de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Elle a notamment pour mandat: a) de centraliser les offres d'emploi à l'étranger et de les diffuser, de surveiller le respect des droits des travailleurs migrants et d'assurer leur protection; b) de veiller au bon déroulement des opérations de présélection et de sélection; c) de mettre en place des mesures en matière de formation, d'information et de sensibilisation à l'intention des travailleurs migrants avant leur départ; d) de s'assurer de l'exécution des contrats de travail et du retour des travailleurs migrants au Sénégal à la fin de leur engagement; e) de mettre

en place des mesures pour empêcher la fuite des cerveaux; et f) d'assurer la coordination entre les ministères concernés par les divers aspects des migrations.

50. La Caisse de sécurité sociale a été créée en 1956. Elle est chargée de la gestion et du versement des prestations familiales et des prestations en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle.

51. En ce qui concerne la traite des êtres humains, depuis décembre 2009 le Gouvernement étudie la proposition du Premier Ministre de constituer un comité chargé de lutter contre la traite et l'exploitation des femmes et des enfants, lequel deviendrait le principal organisme gouvernemental chargé de la coordination de toutes les mesures dans ce domaine.

C. Accords bilatéraux

52. L'accord conclu en 2006 entre la France et le Sénégal portant sur la gestion concertée des flux migratoires entre ces deux pays (modifié le 25 février 2008) était le premier accord bilatéral signé par la France dans ce domaine. Cet accord porte sur la circulation des personnes (visas, transit, échange d'informations), les permis de séjour (tant pour les étudiants que pour les travailleurs et les membres de leur famille), la surveillance des frontières et le retour dans leur pays des migrants en situation irrégulière, la participation des migrants au développement de leur pays d'origine et la coopération pour le développement, notamment dans les secteurs de la santé et de l'agriculture et de la pêche.

53. Le Sénégal et la France sont aussi liés par un accord sur la sécurité sociale qui a été conclu en 1960, renégocié en 1974 et incorporé à la loi n° 75-33 (1975). Ils ont également conclu un accord fiscal visant à éviter la double imposition des revenus.

54. En 2000, le Sénégal et la France ont aussi conclu un accord de codéveloppement en vue d'aider à la réinsertion des Sénégalais établis en France qui voulaient rentrer au pays. Cet accord comporte quatre volets: appui aux initiatives économiques des migrants au Sénégal, mobilisation de la diaspora hautement qualifiée, développement décentralisé dans les régions d'origine, et mise en place d'un fond de solidarité prioritaire. Les initiatives y relatives sont mises en œuvre dans le cadre du Programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement (2009-2011), qui dispose d'un budget de 9 millions d'euros (voir chap. IV, sect. D, ci-après).

55. Les relations bilatérales entre l'Espagne et le Sénégal dans le domaine des migrations sont régies par l'Accord-cadre sur la coopération pour le développement, qui a été signé le 10 octobre 2006 et est entré en vigueur le 24 juin 2008. Cet accord-cadre comporte plusieurs déclarations communes sur la gestion des flux migratoires entre les deux pays. Le Ministère espagnol du travail collabore avec son homologue sénégalais pour le recrutement de travailleurs migrants, en échange de son aide pour contrôler les migrations clandestines¹⁴. Un accord conclu en novembre 2007 dans le contexte de l'Accord-cadre prévoyait notamment le recrutement de 2 000 pêcheurs sénégalais sur une période de deux ans et l'octroi d'une formation à ces personnes avant leur départ. Depuis 2007, plus de 1 500 Sénégalais auraient émigré en Espagne pour y travailler dans les secteurs de la pêche, de l'agriculture et du nettoyage dans le cadre de cet accord. Les candidats retenus, généralement des femmes, se voient délivrer des contrats de travail temporaires – en général pour des emplois saisonniers dans l'agriculture d'une durée de quatre mois. Les travailleurs sont tenus de rentrer au Sénégal à l'expiration de leur

¹⁴ Organisation de coopération et de développement économiques, *International Migration Outlook 2008 (Perspectives des migrations internationales 2008)* (2008), p. 278.

contrat¹⁵. Quelque 2 000 pêcheurs sénégalais auraient en outre été formés et recrutés par des entreprises de pêche espagnoles. En avril 2009, plus de 4 000 personnes avaient déjà demandé à bénéficier de cette procédure et 660 candidats avaient été retenus¹⁶.

56. L'accord conclu entre les Gouvernements espagnol et sénégalais, le 5 décembre 2006, sur le rapatriement de Sénégalais mineurs entrés en Espagne illégalement a pris effet le 18 juillet 2008. Cet accord vise à: a) renforcer la coopération par un ensemble de mesures destinées à prévenir l'émigration de mineurs non accompagnés et à assurer leur protection et leur rapatriement; b) établir un dialogue permanent et échanger des données en vue de gérer ces questions de manière efficace; et c) promouvoir la réinsertion de ces jeunes¹⁷. Selon les informations communiquées au Rapporteur spécial, lors de sa visite au Sénégal, il y avait environ 500 mineurs non accompagnés en Espagne dont 11 au moins étaient sénégalais.

57. Le Sénégal a aussi conclu un accord avec le Gabon sur la mobilité des enseignants sénégalais et un accord de coopération technique avec Djibouti prévoyant le recrutement de 40 administrateurs sénégalais pour renforcer le secteur de l'éducation et de la formation, dans le contexte de la coopération Sud-Sud. Il collabore aussi avec le Mali et la Mauritanie dans le domaine de la sécurité sociale, ainsi qu'avec le Mali et la Guinée-Bissau pour favoriser le retour des enfants victimes de traite.

58. S'agissant de la coopération bilatérale entre les organisations non gouvernementales, la Confédération nationale des travailleurs sénégalais a conclu un partenariat avec l'une des principales fédérations syndicales en Italie, la Confédération italienne des syndicats de travailleurs, pour la gestion des flux migratoires.

IV. Principaux obstacles à la protection des droits de l'homme des migrants au Sénégal

A. Difficultés socioéconomiques

59. L'une des principales difficultés dans ce domaine consiste à fournir des possibilités d'emploi et à assurer des conditions de travail satisfaisantes et équitables aux jeunes des régions urbaines et rurales, qui représentent la majorité de ceux qui sont prêts à affronter les périls de la traversée¹⁸. En 2002, le taux de chômage permanent (la proportion de la population âgée de 15 à 64 ans n'ayant pas occupé un emploi de manière continue au cours des douze derniers mois et à la recherche ou en attente d'un emploi) était estimé à 13 %, tandis que la proportion de la population active sans emploi se situait entre 40 et 50 %. Les personnes âgées de moins de 35 ans étaient particulièrement touchées par le chômage permanent qui atteignait un taux de 30 % dans ce groupe d'âge, selon des estimations de la Banque mondiale en 2007¹⁹. Selon l'OIM, quelque 16 000 emplois directs ou indirects étaient créés chaque année au Sénégal par l'intermédiaire de divers programmes et

¹⁵ Ibrahima Dia, «Évaluation nationale des politiques, législations et pratiques en migration de travail au Sénégal» (Genève, OIM, 2009), p. 58 et 59.

¹⁶ OIM et Organisation internationale du Travail, «Rapport de l'atelier sur les politiques et la gestion de la migration de main-d'œuvre au Sénégal» (2009), p. 19.

¹⁷ Statewatch, «Repatriation agreement for minors comes into force», août 2008. Le texte peut être consulté sur le site www.sanna-ord.se/asylnytt/arkiv/10337-i.html.

¹⁸ En 2006, l'effectif total de la population sénégalaise était estimé à 11 077 484 personnes dont 54,4 % de jeunes (de moins de 20 ans).

¹⁹ Chiffres cités dans la publication de l'OIM *Migration au Sénégal*, p. 21.

initiatives. Cela ne permettait toutefois de donner un travail qu'à 5 % des personnes sans emploi ou qui se déclaraient comme sous-employées.

60. La deuxième enquête auprès des ménages sénégalais a révélé qu'en 2001-2002, quelque 57,1 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté. La prévalence de la pauvreté était plus élevée dans les régions rurales où 65,2 % de la population et 57,5 % des ménages vivaient en dessous de ce seuil.

61. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans les observations finales qu'il a formulées en 2001 concernant le Sénégal, constatait avec préoccupation que 30 % des Sénégalais vivaient dans une pauvreté absolue, que 70 % des pauvres venaient de la campagne et étaient des femmes et que la pauvreté augmentait (E/C.12/1/Add.62, par. 29). Il s'était aussi déclaré préoccupé par le taux élevé de chômage au Sénégal, en particulier chez les jeunes vivant à Dakar (par. 18), et par le fait que le salaire minimum ne permettait pas aux travailleurs et à leur famille d'avoir un niveau de vie convenable (par. 19).

62. En raison de la stagnation socioéconomique, l'émigration apparaît comme la seule issue pour échapper à la pauvreté, et les possibilités d'émigrer légalement étant très limitées les candidats à l'émigration acceptent plus volontiers les risques associés à une traversée en bateau, à savoir la mort ou le retour forcé²⁰. Selon une étude, la principale caractéristique commune des personnes qui tentent de quitter le Sénégal dans des pirogues serait leur détermination à sortir de cette stagnation économique et sociale qui s'éternise. Ces émigrants partagent aussi la conviction qu'ils ne pourront pas réaliser ce vœu en restant dans le pays²¹. Bien que les émigrants qui partent dans des pirogues ne fassent pas forcément partie des plus défavorisés (vu que le prix de la traversée est de l'ordre de 620 euros en moyenne²²), leurs chances de progresser sur le plan socioéconomique dans leur pays semblent très limitées²³.

63. S'agissant de la protection sociale des migrants, tous les travailleurs salariés, sénégalais ou étrangers, qui sont employés dans les secteurs privé, public ou semi-public ont droit à des allocations familiales et autres prestations de sécurité sociale. En revanche, les personnes qui travaillent dans le secteur informel, dont beaucoup sont des migrants africains, n'ont pas droit à ces prestations. Un autre sujet d'inquiétude porté à l'attention du Rapporteur spécial lors de sa visite est l'absence de mécanisme permettant aux familles des Sénégalais qui travaillent à l'étranger de bénéficier de ces prestations sociales.

64. L'émigration en utilisant des pirogues est apparemment devenue un phénomène social, en ce sens que les jeunes sénégalais qui tentent le voyage jouissent d'une certaine considération et font ainsi preuve de virilité aux yeux de la société²⁴. Depuis les années 80 où le phénomène de l'émigration a pris de l'ampleur, l'émigrant est devenu le symbole de la réussite économique et jouit d'un certain prestige aux yeux de la société pour laquelle il constitue un modèle²⁵. Des chansons populaires sénégalaises en font même un héros moderne. À ce propos, le Rapporteur spécial a été informé, lors de sa visite, de nombreuses actions de sensibilisation et d'information menées par des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux en coopération avec des institutions internationales, telles que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Par exemple, en 2007 une campagne

²⁰ Maria Hernández Carretero, «Risk-taking in unauthorised migration», thèse de maîtrise, Université de Tromsø, Norvège, 2008, p. 33.

²¹ Ibid., p. 34.

²² Focus Migration «Senegal», Country Profile n° 10, novembre 2007, p. 6.

²³ Carretero, «Risk-taking», p. 34.

²⁴ Ibid., p. 37.

²⁵ Ibid.

de sensibilisation a été organisée au Sénégal en s'appuyant sur des spots télévisés et des messages de personnalités telles que le chanteur sénégalais Youssou N'Dour, appelant l'attention sur les dangers de l'émigration clandestine. En 2006, à Thiaroye-sur-Mer, 550 Sénégalaises dont le fils ou le mari était mort en mer en essayant de gagner l'Europe se sont unies pour créer une Association de femmes contre l'émigration clandestine. Elles organisent régulièrement des campagnes de sensibilisation et d'information sur les dangers de l'émigration clandestine par le biais d'ateliers, d'émissions de télévision et d'autres médias.

B. Difficultés d'ordre législatif

65. Les dispositions législatives et réglementaires relatives aux divers aspects des migrations et à la protection des droits de l'homme des migrants semblent quelque peu dispersées et ne sont pas toujours conformes à la législation et aux normes internationales.

66. Ainsi, le Rapporteur spécial a appris qu'en 2006, les dispositions de la loi n° 02 (2005) sur la traite des personnes et l'émigration clandestine organisée avaient été invoquées par les responsables de l'application des lois et les juges non seulement pour arrêter, poursuivre et condamner les trafiquants, mais aussi pour poursuivre les migrants qui tentaient la traversée vers l'Europe. Cette loi, qui est l'un des premiers instruments consacrés spécifiquement à ce problème en Afrique de l'Ouest et qui peut être considérée comme une avancée dans la lutte contre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants, se révèle par conséquent problématique pour la protection des droits de l'homme des migrants. De fait, contrairement à l'article 5 du Protocole contre le trafic illicite des migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, cette loi ne garantit pas l'immunité pénale des migrants et prévoit même la possibilité de poursuivre et condamner toute personne de plus de 18 ans qui contribue sciemment à la commission du délit de migration clandestine. Lors de sa visite, le Rapporteur spécial a appris qu'un nouveau projet de loi avait été élaboré mais n'avait pas encore été adopté, le Gouvernement ayant apparemment l'intention de faire adopter cette loi en même temps que la réforme du Code pénal.

67. Les dispositions du Traité de la CEDEAO et de ses Protocoles ne sont pas suffisamment intégrées dans la législation nationale des États membres de la Communauté et ne sont pas vraiment appliquées. Par exemple, le Rapporteur spécial a appris pendant sa visite que les nationaux d'autres États de la Communauté qui séjournaient au Sénégal pendant plus de quatre-vingt-dix jours étaient tenus de s'inscrire auprès des autorités compétentes. Il semble toutefois que ces dernières se préoccupent peu du non-respect de cette obligation, à moins que les migrants se retrouvent en conflit avec la loi.

C. Difficultés rencontrées dans les stratégies, les politiques et les mesures concernant la question des migrations

68. Les cadres stratégique et politique mis en place par le Sénégal concernant les migrations présentent un certain nombre de lacunes, notamment au niveau des ressources allouées aux différents groupes, comités et autres organes chargés de gérer les divers aspects des droits des migrants et de la coordination entre ces organismes.

69. Le Rapporteur spécial souligne la nécessité d'améliorer encore la coordination entre les organismes qui s'occupent des différents aspects de la gestion des migrations et des droits de l'homme des migrants. Par exemple, la Commission nationale de gestion et de suivi des offres d'emploi n'est pas encore pleinement opérationnelle car elle n'a pas été en

mesure de faire le bilan des actions déployées, des progrès accomplis et des difficultés qui restent à surmonter²⁶. En outre, compte tenu de la multiplication des organismes qui s'occupent des questions de migration, du chevauchement de leurs activités, de l'absence de communication et de l'insuffisance de la coordination interne et interministérielle, les initiatives prises sont fragmentées et n'ont pas l'impact escompté. De plus, la région de la CEDEAO semble souffrir d'une manière générale de l'absence de mécanismes de coordination, en dépit de l'existence d'instruments juridiques de caractère contraignant.

70. Le Rapporteur spécial a noté que l'approche de plus en plus spécialisée des questions de migration ne favorisait pas le développement d'une vision globale des politiques et des programmes relatifs aux migrations et à la protection des droits de l'homme des migrants. Les organisations de la société civile, et notamment les syndicats, ont indiqué que leurs possibilités d'intervention dans l'élaboration et la gestion des politiques et des programmes se rapportant aux migrations étaient limitées. Ils n'étaient consultés qu'au dernier moment pour solliciter leur approbation des politiques et des mesures déjà adoptées par les acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux.

71. Le Rapporteur spécial a relevé les difficultés pour la collecte et l'analyse de données et de statistiques sur la migration. Bien souvent, les données administratives existantes ne sont pas utilisées efficacement et ne sont pas rendues publiques faute de ressources humaines et financières suffisantes. Il n'est pas facile d'avoir accès aux données recueillies par les consulats ou aux données relatives aux entrées et sorties d'étrangers et aux permis de séjour. Et les données disponibles n'ont pas toujours été collectées de façon systématique ou exhaustive, notamment les données extraites des enquêtes générales et des recensements de population. Certaines données ne sont pas publiées car elles sont considérées comme confidentielles. L'état civil n'est pas encore informatisé, ce qui ne favorise pas l'exploitation rapide des données recueillies.

72. À cet égard, le Gouvernement a adopté un programme en vue de la mise en place d'un cadre directeur pour les statistiques au Sénégal (2008-2013) visant notamment à améliorer la visibilité des données relatives aux migrations au niveau national. Le Rapporteur spécial a appris que, bien que les migrations soient considérées comme relevant des politiques nationales en matière de population et de développement, la collecte de données y relatives n'était guère développée et les migrations représentaient, de ce fait, la composante démographique la moins étudiée. Par exemple, le recensement de 2002 ne comprenait qu'une seule question relative à l'émigration, demandant si un membre du foyer avait quitté le pays au cours des cinq dernières années.

73. Dans le cadre du plan intitulé «Retour vers l'agriculture», visant à promouvoir l'emploi des jeunes en leur proposant des emplois suffisamment rémunérés dans le secteur agricole, y compris la pêche, et visant aussi indirectement à les dissuader d'émigrer, le Gouvernement a lancé une grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance, qui propose des terres et des équipements agricoles aux migrants désireux d'investir dans l'agriculture. Lors de sa visite, le Rapporteur a appris que ces projets, aussi importants soient-ils, ne semblaient pas susciter beaucoup d'intérêt parmi les jeunes, pour qui un retour à l'agriculture ne saurait remplacer les avantages escomptés de l'émigration.

74. En ce qui concerne la lutte contre l'exploitation des enfants, y compris des enfants migrants, le Gouvernement a adopté un plan stratégique (2008-2013) pour l'éducation et la protection des enfants mendiants ou non scolarisés, qui consiste à procéder par étapes: a) recenser les écoles religieuses, les enfants mendiants et les acteurs concernés; b) créer une plate-forme pour l'échange d'informations et l'élaboration de stratégies et de politiques

²⁶ Ibrahima Dia, «Évaluation nationale des politiques, législations et pratiques en migration de travail au Sénégal» (Organisation internationale pour les migrations, mars 2009).

cohérentes de protection des enfants; c) réglementer l'ouverture des écoles religieuses et leur fonctionnement par un décret officiel et surveiller l'application de ce décret; d) élaborer un plan médias et une stratégie de communication; et e) rassembler et valider les informations sur les recherches réalisées et l'expérience acquise à travers les différentes interventions, notamment en matière de bonnes pratiques, et assurer leur diffusion. Dans le cadre des efforts entrepris pour moderniser les *daaras* et améliorer la qualité de vie des enfants, y compris des enfants migrants, qui sont confiés à des chefs religieux et pour éviter leur exploitation, le Gouvernement a commencé en 2004 à mettre en place des projets visant à introduire le trilinguisme (langue maternelle, français et arabe) et une formation professionnelle dans ces établissements.

D. Difficultés à résoudre et mesures à prendre dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale

75. En ce qui concerne l'Accord-cadre conclu entre le Sénégal et l'Espagne, le Rapporteur spécial a pris note avec intérêt de l'accent mis sur le recrutement dans le pays d'origine pour encourager l'émigration légale de travailleurs sénégalais en Espagne. Il reconnaît toutefois que ce programme risque de susciter des attentes excessives en ce qui concerne les possibilités d'émigration légale en Espagne, étant donné que le nombre de contrats disponibles est encore limité. Il a appris par exemple que dans le département de Mbour, quelque 30 000 jeunes s'étaient portés candidats à l'émigration légale. En outre, ce programme semble donner l'impression d'exclure certains groupes. On critique aussi la gestion des contrats, qui présente apparemment de graves lacunes au niveau de l'information et serait caractérisée par la corruption et le népotisme. On déplore également le manque de clarté de certains éléments de la procédure de dépôt des candidatures pour les emplois disponibles dans le cadre de l'Accord. Ainsi, les candidats ne seraient pas systématiquement informés de l'avancement de leur dossier et, en cas de refus, n'auraient aucun moyen de recours contre la décision.

76. Comme indiqué plus haut au paragraphe 56, le Sénégal et l'Espagne ont conclu un accord relatif au rapatriement de mineurs non accompagnés. En vertu de cet accord, les deux pays échangent des informations sur les mineurs non accompagnés afin de retrouver rapidement la trace de leur famille. Les autorités espagnoles sont censées informer les autorités sénégalaises de la présence d'un enfant non accompagné dans un délai de dix jours. Celles-ci ont alors vingt jours pour retrouver la famille de l'enfant et établir les documents confirmant son identité. Le Rapporteur spécial partage les préoccupations exprimées dans un rapport de Human Rights Watch au sujet de ce délai, quant à la question de savoir «dans quelle mesure les autorités des deux pays seront à même d'évaluer correctement les circonstances qui entourent le départ du mineur et la situation qui l'attend à son retour»²⁷. Ce délai peut en outre accroître le risque que les autorités compétentes échangent les informations demandées avant d'avoir cherché à déterminer si l'enfant ou sa famille sont exposés à des persécutions et peuvent par conséquent prétendre à la protection garantie par la Convention relative au statut des réfugiés (1951)²⁸.

77. En 2006, les flux d'émigration clandestine via les frontières maritimes méridionales de l'Union européenne ont représenté un sujet de préoccupation croissante pour tous les États membres de l'Union européenne. Les îles Canaries en particulier étaient devenues, au printemps de cette année-là, la destination privilégiée des migrants clandestins venus de

²⁷ Human Rights Watch, «Retours à tout prix: L'Espagne pousse au rapatriement de mineurs non accompagnés en l'absence de garanties» (octobre 2008), p. 5 et 6.

²⁸ Ibid.

Mauritanie et du Sénégal, alors que les années précédentes les flux de migrants clandestins venaient des côtes marocaines. Ce nouvel itinéraire en direction des îles Canaries avait sans doute été adopté par les réseaux d'émigration clandestine face à l'intensification des efforts déployés par le Gouvernement espagnol pour limiter les passages clandestins en d'autres points de la frontière.

78. C'est dans ce contexte qu'a été conçue l'opération conjointe HERA I, menée dans les îles Canaries du 19 juillet au 31 octobre 2006 en vue: a) d'améliorer les contrôles aux frontières et l'identification des personnes qui tentent de pénétrer clandestinement dans l'espace Schengen; et b) de rapatrier les migrants sans papiers. L'opération HERA II a été menée en parallèle, également dans les îles Canaries, du 11 août au 15 décembre 2006, afin d'améliorer la surveillance des frontières maritimes atlantiques de l'Union européenne et d'éviter les décès de migrants en contrôlant les navires au départ de la Mauritanie, du Sénégal et du Cap-Vert ainsi que des zones contiguës.

79. Pendant l'opération HERA I, 18 987 migrants clandestins seraient arrivés aux îles Canaries; ils auraient tous été identifiés et 6 076 d'entre eux – venus de Gambie, de Guinée, du Mali, du Maroc, du Sénégal ou d'autres pays – ont été rapatriés par les autorités espagnoles. Pendant l'opération HERA II, 14 572 migrants clandestins au total seraient arrivés aux îles Canaries à bord de 246 *cayucos* ou *pateras* (pirogues) et 3 887 migrants à bord de 57 de ces embarcations auraient été renvoyés à leur point de départ sur la côte africaine. Selon Frontex, les informations recueillies lors de ces deux opérations avaient permis d'arrêter plusieurs passeurs, principalement au Sénégal²⁹.

80. À l'occasion de sa visite au Sénégal, le Rapporteur spécial a pu constater que les Gouvernements sénégalais et espagnol se félicitaient de ce qu'aucun décès de migrant sénégalais n'avait été signalé pendant le premier semestre de l'année 2009. Ce progrès était d'autant plus réjouissant que de nombreux cas de décès de migrants avaient fait la une de la presse nationale et internationale pendant plusieurs années. La coopération bilatérale entre les deux Gouvernements, avec aussi l'organisation de patrouilles dans les eaux territoriales sénégalaises, était probablement à l'origine de ce succès et, d'une manière générale, du recul de l'immigration clandestine dans les îles Canaries. Vu le caractère global de cette coopération, il ne semble pas que le recul puisse être uniquement attribué au renforcement des contrôles aux frontières et des patrouilles en mer, mais aussi à la mise en place: a) de possibilités d'émigration légale pour répondre à la demande des marchés nationaux du travail; et b) d'activités de coopération pour le développement dans le pays d'origine. En outre, la récession économique mondiale de ces deux dernières années a favorisé une augmentation du chômage dans bon nombre de pays de destination, dans lesquels les secteurs économiques qui emploient traditionnellement des migrants ont enregistré un recul important de leur demande de main-d'œuvre.

81. S'agissant des migrants rapatriés, le Rapporteur spécial tient à relever les résultats positifs obtenus grâce au Programme sénégalais d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement, mis en œuvre en coopération avec le Gouvernement français. Les actions et initiatives menées dans le cadre de ce programme visent, notamment, à soutenir l'intégration économique des migrants rapatriés et à promouvoir un développement décentralisé, grâce à une coopération accrue avec la diaspora sénégalaise. Il a aussi été conçu en conformité avec les politiques et les programmes nationaux visant à lutter contre la pauvreté et atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Au cours de sa visite, le Rapporteur spécial a été informé du cas de la ville de Kédougou, l'une des plus belles réussites du programme. La ville de Kédougou, située à 750 km de Dakar (environ huit à dix heures par la route), n'était desservie par aucun moyen de transport public. C'est

²⁹ Frontex, «HERA I 2006 and HERA II 2006», rapport d'évaluation de Frontex, extrait publié.

pourquoi plus d'un millier de Sénégalais de l'étranger originaires de cette région ont décidé de créer une société de transport par car qui offre aujourd'hui le seul moyen de transport public desservant la région.

82. Depuis quelques années, les Gouvernements nationaux et la communauté internationale reconnaissent de plus en plus l'intérêt d'intégrer migration et développement. C'est dans cette optique que l'OIM a lancé en 2001 la stratégie «Migration pour le développement en Afrique», qui vise à promouvoir et à soutenir une coopération internationale dans laquelle les émigrés prennent une part accrue au développement social et économique de leur pays d'origine. Depuis 2003, l'OIM soutient, en partenariat avec le Gouvernement italien et au titre de cette stratégie, un programme ciblé sur la diaspora subsaharienne en Italie. Actuellement, ce programme englobe les émigrés sénégalais résidant en Italie et soutient des investissements au Sénégal destinés à produire des revenus et créer des possibilités d'emploi. On s'efforce à cet effet de promouvoir soit des initiatives d'entrepreneuriat menées dans leur pays d'origine par des émigrés qui n'ont pas nécessairement l'intention de rentrer au pays, soit des projets de codéveloppement menés en collaboration par des associations d'émigrés et par les autorités locales italiennes, conformément au principe de la coopération décentralisée.

83. Compte tenu de la forte féminisation des flux migratoires enregistrée tant par les autorités italiennes qu'au niveau international et du fait que les femmes sont les principales bénéficiaires des fonds transférés par les migrants dans l'ensemble du monde, l'OIM a élaboré un programme intitulé «Migrant Women for Development in Africa» qui vise à promouvoir l'engagement direct des femmes d'Afrique de l'Ouest résidant en Italie, y compris les femmes sénégalaises, dans le développement socioéconomique de leur région d'origine.

E. Mesures de lutte contre la traite des personnes

84. Les faiblesses de la législation, des politiques et des pratiques dans le domaine des migrations favorisent l'émergence et le développement de la traite des personnes et du trafic illicite de migrants.

85. Le Gouvernement sénégalais déploie des efforts considérables en vue d'éliminer la traite, en portant secours et aide aux victimes. En décembre 2007, 9 personnes, dont 2 camionneurs de Guinée-Bissau et 1 Sénégalais, ont été arrêtées à la frontière sud alors qu'elles tentaient de faire sortir illégalement du territoire 34 garçons. Elles ont été placées en détention avant jugement. En 2007, un chef religieux a été poursuivi et condamné à quatre ans de prison pour avoir battu à mort un talibé.

86. Le Gouvernement a aussi adopté un Plan national d'action de lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (2008-2013), dont l'objectif primordial est que toutes les personnes au Sénégal bénéficient d'une protection juridique et sociale contre la traite des personnes. Il est prévu d'atteindre cet objectif par toutes sortes d'interventions, et notamment en s'efforçant d'améliorer l'application des lois et de renforcer les poursuites pénales, d'assurer une protection plus efficace des victimes et des témoins et de renforcer les capacités de tous les acteurs qui interviennent dans la lutte contre la traite des personnes.

V. Conclusions et recommandations

87. Le Rapporteur spécial se félicite de l'attachement du Sénégal aux droits de l'homme des travailleurs migrants et notamment de ses efforts de sensibilisation à l'importance de la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille³⁰.

88. Il relève aussi les faiblesses qui subsistent dans la législation, les politiques et les pratiques, et la nécessité de déployer des efforts accrus pour renforcer la protection et la promotion des droits de l'homme des migrants au Sénégal et des émigrés sénégalais résidant à l'étranger. À cet égard, il formule les recommandations ci-après.

89. Le Gouvernement sénégalais et les gouvernements des États membres de l'Union européenne concernés devraient faire en sorte que les accords multilatéraux et bilatéraux, y compris les activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), prennent en compte les normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux droits des réfugiés.

90. Le Gouvernement sénégalais devrait intensifier ses efforts pour harmoniser son droit interne avec les dispositions du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement du Traité de la Commission économique des États de l'Afrique de l'Ouest, et en assurer la pleine application. Il devrait aussi dispenser une formation aux gardes frontière et une information à l'ensemble de la population sur les dispositions du Protocole et du Traité.

91. Le Gouvernement devrait envisager d'élaborer une politique globale et stratégique dans le domaine des migrations. Il devrait aussi instituer un organisme indépendant chargé de la gestion et du suivi de toutes les questions relatives à la migration de main-d'œuvre ou réactiver la Commission nationale de gestion et de suivi des offres d'emploi, en dotant ce nouvel organisme ou cette commission nationale réactivée de ressources humaines et financières suffisantes. Il devrait concevoir et mettre en œuvre des stratégies, des politiques et des mécanismes dans le domaine des migrations, avec la pleine participation de tous les acteurs, y compris la société civile, les migrants revenant au pays et les jeunes.

92. Le Gouvernement devrait s'efforcer, en coopération avec les organisations internationales et les institutions du système des Nations Unies concernées, d'améliorer la collecte de données et l'analyse statistique en rapport avec les divers aspects de l'immigration et de l'émigration.

93. En complément de l'accord de sécurité sociale conclu avec la France et des mesures déjà prises pour négocier un accord similaire avec l'Espagne, le Gouvernement devrait négocier systématiquement l'inclusion de dispositions relatives à la sécurité sociale dans les accords bilatéraux et multilatéraux sur les migrations de main-d'œuvre, afin notamment de faciliter le transfert, lors du retour des Sénégalais émigrés, des contributions sociales versées par ces derniers dans les pays d'accueil. Il devrait aussi concevoir un mécanisme pour étendre la couverture de sécurité sociale à la famille des Sénégalais travaillant à l'étranger.

³⁰ L'engagement et les efforts du Sénégal dans ce domaine ont aussi été salués par certains gouvernements lors de l'Examen périodique universel concernant le Sénégal en 2009.

94. En application de la recommandation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la réduction du taux de chômage, le Gouvernement devrait s'attacher à renforcer les capacités des jeunes et des migrants potentiels, notamment sur le plan commercial, et réviser périodiquement le montant du salaire minimum.

95. En ce qui concerne les transferts de fonds, le Gouvernement devrait aider les ménages bénéficiaires de ces fonds à acquérir les capacités nécessaires pour les investir dans des activités génératrices de revenus durables. Il devrait aussi promouvoir et renforcer la participation de la diaspora sénégalaise au développement du pays, notamment en soutenant davantage les personnes revenant au pays et en améliorant l'environnement institutionnel pour le développement économique.

96. En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, les Gouvernements sénégalais et espagnol devraient veiller à la mise en œuvre transparente des accords bilatéraux de réadmission en autorisant sa surveillance indépendante. Ils devraient aussi coopérer au retour d'un mineur non accompagné quand une telle décision est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment pour tous les aspects nécessitant une protection internationale, et si une prise en charge appropriée et des dispositions relatives à son intégration peuvent être garanties à son retour.

97. Le Gouvernement devrait s'assurer que les besoins de protection particuliers des demandeurs d'asile et des réfugiés soient pris en compte dans les stratégies et les politiques de migration. Il devrait par exemple mettre en place des systèmes de renvoi des cas entre les services de l'immigration et la Commission nationale d'éligibilité, qui s'occupe de la détermination du statut de réfugié. S'agissant des réfugiés mauritaniens, le Gouvernement devrait reprendre l'opération de recensement inachevée de manière que ces personnes puissent obtenir des pièces d'identité officielles et avoir accès sans restriction aux services de santé, d'éducation et autres.

98. En ce qui concerne la traite et le trafic illicite, le Gouvernement devrait s'assurer que le nouveau projet de loi sur la traite et le trafic illicite des migrants est conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et qu'il entrera rapidement en application après son adoption. Il devrait aussi renforcer les mesures visant à poursuivre les trafiquants et à recenser et protéger toutes les victimes de ce trafic.

99. Sur la question des enfants particulièrement vulnérables, y compris ceux qui sont contraints à la mendicité, le Gouvernement devrait veiller à ce que le plan stratégique relatif à l'éducation et à la protection des enfants qui mendient ou ne sont pas scolarisés soit rapidement mis en œuvre. Il devrait aussi adopter immédiatement le décret régissant la création et le fonctionnement des écoles religieuses et mettre en place des mécanismes pour surveiller son application. Le Gouvernement devrait en outre appliquer les recommandations du Comité des droits de l'enfant (CRC/C/SEN/CO/2) de manière à mettre fin à l'exploitation économique des talibés (les enfants confiés par les parents à des écoles religieuses) et à faire en sorte que les responsables de cette pratique soient punis.