



**LE RESPECT DES DROITS  
FONDAMENTAUX :  
SITUATION DANS L'UE EN 2004**

**Rapport de l'Association européenne pour la défense  
des droits de l'Homme (AEDH)  
Septembre 2005**

AEDH  
303 Chaussée d'Alseberg  
1190 Bruxelles ( Belgique)  
Tel : (+32) 2 209 63 84  
Fax : (+32) 2 209 63 80  
Site internet : [www.aedh.net](http://www.aedh.net)  
Email : [fidh\\_ae@yahoo.fr](mailto:fidh_ae@yahoo.fr)

## **Ont contribué à la rédaction de ce rapport :**

### Informations par pays :

- Allemagne: Internationale Liga für Menschenrechte ([www.ilmr.org](http://www.ilmr.org))
- Autriche: Österreichische Liga Für Menschenrechte ([www.liga.or.at](http://www.liga.or.at))
- Belgique (fr) : Ligue des Droits de l'Homme ([www.liguedh.org](http://www.liguedh.org))
- Belgique (nl) : Liga voor Menschenrechten ([info@mensenrechten.be](mailto:info@mensenrechten.be))
- Ecosse : Scottish Human Rights Center  
([www.scottishhumanrightscentre.org.uk](http://www.scottishhumanrightscentre.org.uk))
- Espagne: Asociacion pro Derechos Humanos de Andalucia ([www.apdha.org](http://www.apdha.org) )
- France: Ligue des Droits de l'Homme ([www.ldh-france.org](http://www.ldh-france.org))
- Grande Bretagne: Liberty ([www.liberty-human-rights.org.uk](http://www.liberty-human-rights.org.uk))
- Grèce: Ligue hellénique des droits de l'Homme ([www.hlhr.gr/index.htm](http://www.hlhr.gr/index.htm))
- Irlande : Irish Council for Civil Liberties ([www.iccl.ie](http://www.iccl.ie))
- Italie : Unione Forense per la Tutela dei Diritti dell'uomo  
([info@unionedirittiumani.it](mailto:info@unionedirittiumani.it))
- Lituanie: Lithuanian Human Rights League (<http://www.llp.cz/cz/index.php>)
- République Tchèque : League of Human Rights ([www.llp.cz/eng/index.php](http://www.llp.cz/eng/index.php))

### Rédaction du rapport final :

- Marie-Dominique Héry Charleston
- Elsa Levavasseur
- Lucile Sengler

### Coordination et supervision :

- Dan Van Raemdonck, Président de l'AEDH
- Catherine Teule, Vice-Présidente
- Pierre Barge, Secrétaire Général



# SOMMAIRE

<b><u>I.</u></b>	<b><u>UN ESPACE DE SECURITE, AU PREJUDICE DES LIBERTES ET DE LA JUSTICE .....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	De Tampere à La Haye : la régression .....	1
1.2	Restrictions européennes à la reconnaissance du statut de réfugié .....	3
1.3	Rejet des demandeurs d'asile par les Etats membres .....	8
1.4	Dimension extérieure de l'asile et de l'immigration : la derresponsabilisation de l'UE.....	15
<b><u>II.</u></b>	<b><u>UNE VOLONTE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES AU RISQUE DU DENI DE DROIT .....</u></b>	<b><u>21</u></b>
2.1	La gestion des migrations économiques .....	21
2.2	Migrations clandestines et expulsions collectives .....	24
2.3	Le cas particulier des mineurs isolés.....	25
2.4	La traite des êtres humains.....	31
<b><u>III.</u></b>	<b><u>LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET LA PRIMAUTE DE LA SECURITE SUR LES DROITS FONDAMENTAUX .....</u></b>	<b><u>35</u></b>
3.1	La protection des données personnelles.....	35
3.2	Le mandat d'arrêt européen .....	37
<b><u>IV.</u></b>	<b><u>UNE AGENCE EUROPEENNE DES DROITS FONDAMENTAUX ? .....</u></b>	<b><u>40</u></b>
<b><u>V.</u></b>	<b><u>LES DISCRIMINATIONS AU SEIN DE L'UE, UNE PROBLEMATIQUE NON RESOLUE .....</u></b>	<b><u>47</u></b>
5.1	Combattre toutes les formes de discriminations .....	47
5.2	Le cas particulier des Roms .....	50
<b><u>ANNEXES.....</u></b>		<b><u>54</u></b>



# I. UN ESPACE DE SÉCURITÉ, AU PRÉJUDICE DES LIBERTÉS ET DE LA JUSTICE

L'Association Européenne pour la Défense des Droits de l'Homme (AEDH) ne peut manquer de rappeler qu'elle avait accueilli avec un certain espoir les orientations de Tampere en 1999. Mais, depuis quatre ans, force lui est de constater que l'espace européen se construit et s'élargit sur la base d'une vision sécuritaire qui privilégie le contrôle policier des flux migratoires au détriment des valeurs de justice et de liberté garantes de la démocratie. Cette dérive transparaît à tous les niveaux, qu'il s'agisse des orientations données à la politique commune par le Conseil de l'Union et des directives adoptées ou en projet, mais aussi des réformes introduites progressivement par les différents Etats membres, au prétexte parfois déclaré d'anticiper sur l'évolution de la politique européenne.

La discussion autour du Programme de La Haye était en effet une échéance majeure de l'année 2004 ; adopté lors du Conseil européen **des 4 et 5 novembre 2004** par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE, ce programme pluriannuel (2005-2010) vise à renforcer la coopération entre Etats de l'Union Européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures afin de faire de l'Europe "un espace de liberté, de sécurité et de justice".

Comme à Tampere, les enjeux du Programme de la Haye se situent surtout au niveau des questions d'immigration et d'asile, ainsi que sur la prévention du terrorisme. Mais, à la différence de Tampere, l'AEDH l'estime potentiellement porteur de régressions inquiétantes pour les demandeurs d'asile et d'une vision sécuritaire et utilitariste pour l'ensemble des migrants. Le dernier garde-fou réside dans le fait que les dirigeants de l'UE ont approuvé l'application du système de vote à la majorité qualifiée et de la procédure de codécision aux politiques d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières – mais pas aux dossiers d'immigration légale.

Le Parlement européen, ainsi associé à la prise de décision, aura donc un rôle primordial pour que la définition et la mise en œuvre de ces politiques ne soient pas synonymes d'atteintes aux libertés. A une condition, cependant : que les Etats membres ne fassent pas un usage abusif des procédures dites de coopération opérationnelle par lesquelles ils s'autorisent à mettre en œuvre nombre de mesures en court-circuitant le débat démocratique et l'information des citoyens.

## 1.1 DE TAMPERE A LA HAYE : LA REGRESSION

En matière d'**asile, d'immigration et de contrôle des frontières**, les principales mesures contenues dans le programme de La Haye sont les suivantes :

- D'ici à **2010**, instauration d'un système européen commun d'asile, doté d'une procédure et d'un statut communs s'appliquant aux bénéficiaires du droit d'asile;
- Définition de mesures permettant à des citoyens de pays tiers de travailler en toute légalité au sein de l'UE, et ce en fonction des besoins des marchés européens de l'emploi ;
- Etablissement d'un cadre européen visant à garantir le succès de l'intégration des immigrants dans les sociétés européennes;

- Renforcement des partenariats avec les Etats tiers afin d'aider ceux-ci à améliorer leurs systèmes d'asile, à mieux lutter contre l'immigration illégale et à mettre en oeuvre des programmes d'aide au retour;
- Mise en place d'une politique facilitant l'expulsion des immigrants illégaux et leur retour dans leurs pays d'origine;
- Mise en place opérationnelle, d'ici à 2007, du Système d'Information Schengen II (SIS II) - base de données regroupant des informations sur des biens dérobés et sur les personnes objets de mandats d'arrêt;
- Etablissement de règles communes en matière de visas (création de centres de demande communs, introduction de données biométriques dans le système d'information sur les visas).

Concernant la **sécurité**, le programme de La Haye met l'accent sur les priorités suivantes :

- Faciliter l'échange d'information entre les polices des différents Etats membres;
- S'attaquer aux causes du fondamentalisme et aux facteurs entraînant l'implication de certains individus dans des activités terroristes;
- Rendre plus systématique le recours à Europol, le service européen de police, et Eurojust, l'organe européen de coopération judiciaire;
- Contribuer à la création d'un **espace judiciaire européen** par la mise en oeuvre de mesures facilitant l'accès à la justice, introduisant davantage de coopération dans le domaine judiciaire et assurant la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle.

Les items de ce programme – depuis précisé par le plan d'action présenté par la Commission – sont loin de reconduire l'esprit qui avait présidé au développement d'un espace de « liberté, de sécurité et de justice » qui ne soit pas réservé aux seuls citoyens de l'Union mais également ouvert à ceux qui « *poussés par les circonstances, demandent légitimement l'accès à notre territoire* », dans « *le respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme* »<sup>1</sup>. Quant aux migrants « réguliers », la perspective d'une approche commune qui devait permettre d'assurer leur « *intégration dans nos sociétés* » paraît remise à un avenir incertain. Pour l'essentiel, le programme de La Haye renvoie les migrations à une fonction de type utilitariste et, au prétexte d'assurer la liberté de circulation intérieure des résidents européens et leur sécurité, développe des systèmes de contrôle visant à pister les étrangers indésirables, les frontières géographiques de l'UE toujours plus perfectionnées ne formant que l'un des sas de rejet.

Dans cette philosophie, le fait que l'année 2004 a vu l'entrée effective de dix nouveaux pays dans l'UE prend une signification toute particulière : de par leur situation géographique, la plupart de ces nouveaux membres se sont vus attribuer la fonction de gardes-frontières au titre de l'application du Règlement Dublin II ; de ce fait ils doivent assumer une part importante du « fardeau » asile et immigration. Ce n'est pas sans poser de sérieux problèmes à des pays qui, jusqu'alors, étaient peu confrontés à la problématique de la gestion de flux d'immigration et, a fortiori, à celle de l'intégration d'étrangers<sup>2</sup>. La pertinence de Dublin II qui, de facto, tend à aggraver les distorsions de droit entre les étrangers selon les pays aux frontières desquels ils se présentent pour entrer dans l'Union européenne, n'en a pas pour autant été repensée par les instances européennes, et cela malgré les alarmes de nombre d'ONG, appuyées par les critiques

---

<sup>1</sup> Conseil européen de Tampere – Déclaration de la présidence

<sup>2</sup> Voir, notamment, les conclusions du rapport d'une mission d'enquête réalisée à Malte pour la Fédération internationale des droits de l'homme : *Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés : le contrôle des flux migratoires à Malte* ; FIDH, septembre 2004

déjà anciennes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>3</sup> et les mises en garde du HCR<sup>4</sup>.

Sur cette évolution régressive en matière de respect des droits et des libertés, mais aussi sur la façon dont l'UE tend à reporter hors de ses frontières la charge des migrants qu'ils soient ou non demandeurs d'asile, l'AEDH s'est régulièrement exprimée : communiqués, intervention devant le Parlement européen, consultation de la Commission européenne (voir en annexe 2).

Dans ce rapport annuel, il lui appartient également de reconnaître que cette évolution n'est pas le seul fait des orientations voulues et organisées par les instances européennes. Nombre de pays membres, notamment ceux de l'Europe des 15, se sont ingéniés à multiplier les obstacles à l'entrée et au séjour des étrangers dès lors qu'ils ne rempliraient pas les critères d'employabilité économique. Les possibilités de regroupement familial sont entravées. Les demandeurs d'asile ne sont guère mieux traités : souvent soupçonnés de faire un usage abusif des procédures ad hoc, ils sont traités de façon de plus en plus expéditive et placés dans des situations économiques et sociales d'une grande précarité (voir § 1.3).

Il faut enfin noter que l'année 2004 était également le terme des échéances fixées à Amsterdam et Tampere pour une réelle communautarisation des politiques d'asile et d'immigration par le transfert de ces domaines du troisième pilier (intergouvernemental) au premier pilier (communautaire). En laissant ainsi une plus grande marge de négociation aux Etats membres et, surtout, en associant le Parlement européen aux décisions fixant les grandes orientations, la politique européenne pourrait connaître un nouvel infléchissement. L'AEDH et ses associations membres seront particulièrement attentives à la façon dont « *les règles communautaires [permettront de] déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile*<sup>5</sup> » et notamment aux propositions que la Commission devrait présenter pour développer des structures appropriées favorisant « *une coopération pratique et fructueuse* » entre les services d'asile nationaux et des références communes sur les pays d'origines. Il est à souhaiter que « *l'accueil, les procédures, la décision et les droits, [seront assurés] de manière à ce que la norme la plus haute dans les Etats membres soit la norme la plus basse pour l'ensemble de la Communauté*<sup>6</sup> ».

## **1.2 RESTRICTIONS EUROPEENNES A LA RECONNAISSANCE DU STATUT DE REFUGIE**

En dépit du discours récurrent des gouvernements nationaux sur le rôle historique de l'immigration dans la construction et le développement de nos pays et alors que le Programme de Tampere arrivait à échéance, force a été de constater, en 2004, que les Etats membres ont persisté dans leur refus de concessions ou d'abandon de leur souveraineté.

La conséquence en a été double et doublement préoccupante. Au niveau européen, l'adoption de normes communes s'est faite sur des bases si minimales que les textes ne sont, dans le

---

<sup>3</sup> *Recommandation 1327* de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1997) invitant (pt 8-vi) les Etats membres à modifier [le mécanisme « Dublin »] « *afin de permettre aux demandeurs d'asile d'exprimer un choix quant au pays où ils souhaitent demander asile, dès lors qu'ils peuvent faire la preuve d'un lien avec ce pays* ».

<sup>4</sup> Communiqué UNCHR : « *Le HCR anticipe des problèmes possibles dans le système d'asile européen et propose des solutions* » ; 22 janvier 2004

<sup>5</sup> Déclaration de Tampere, conclusions de la présidence, § 15.

<sup>6</sup> Elspeth Guild, « Amsterdam et Tampere: les ressortissants extra-communautaires et l'Union Européenne » in *Cultures & Conflits*, n°45, 2003

meilleur des cas, guère plus que symboliques, mais plus souvent encore porteurs de dangereuses régressions en matière d'asile. Parallèlement, certains Etats membres se sont entendus sur la mise en place de mesures dites « opérationnelles », à la portée souvent importante, et cela sans que leur forme ou leur contenu soient soumis au contrôle du Parlement européen.

### • *Des garanties procédurales à la discrétion des Etats membres*

La Directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les *"normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts"* est particulièrement significative de la distance prise par la législation européenne par rapport aux engagements de Tampere et aux engagements internationaux des pays européens.

Il est vrai que, sur quelques points, ce texte fixe des bases auxquelles l'AEDH ne peut qu'agréer. C'est notamment le cas de la prise en compte des **persécutions émanant d'agents non étatiques**.

En effet, si la Convention de Genève ne précise pas de qui doivent émaner les persécutions, certains Etats, dont la France et l'Allemagne, avaient introduit comme condition de reconnaissance de la persécution que celle-ci soit, au moins indirectement, imputable aux autorités publiques du pays d'origine de la personne qui en est victime. En précisant à **l'article 6 (c)** que la crainte d'être persécuté ou de subir des atteintes graves peut être aussi fondée lorsque le risque provient d'acteurs non étatiques, la directive reprend les recommandations du HCR, ce qui ne peut être qu'approuvé par l'AEDH.

Il en est de même de **l'article 9 (f)** qui reconnaît explicitement qu'une persécution peut prendre la forme **d'actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre des enfants** et admet donc la spécificité des atteintes à l'intégrité des femmes et des enfants. D'autant que **l'article 30** affirme les besoins spécifiques de protection des mineurs isolés.

Enfin, on ne peut qu'approuver, à **l'article 4**, le principe d'une **détermination individuelle du statut de réfugié**. La directive répond ainsi aux exigences de la Convention de Genève de 1951 et pose une garantie essentielle pour éviter le refoulement d'individus qui auraient besoin d'être protégés et répond à des exigences fondamentales sur l'équité et l'effectivité des procédures d'examen des demandes d'asile. Mais il est à craindre que ces garanties ne soient trop facilement mises en échec par l'application des nombreuses procédures d'irrecevabilité également prévues, par exemple avec l'usage du concept de **demande manifestement infondée** ou lors d'une procédure **à la frontière**.

D'autant que le texte ne prévoit, à aucun moment, que les déboutés exerçant leur droit de recours puissent demeurer dans le pays tant qu'il n'a pas été statué définitivement sur leur demande. Or il est patent que l'absence du demandeur débouté risque d'obérer largement l'effectivité du contrôle juridictionnel, comme le HCR n'a pas manqué de s'en inquiéter, soulignant que *« limiter l'effet suspensif automatique d'un recours [ne peut être envisagé que] dans les cas les plus manifestement infondés si une autorité judiciaire ou toute autre autorité indépendante a préalablement réexaminé et confirmé le rejet de l'effet suspensif, en prenant en compte les chances de l'appel »*<sup>7</sup>.

L'expérience montre que l'absence d'effet suspensif du recours peut conduire à des transferts, voire à des refoulements, de demandeurs d'asile vers des pays où ils pourraient subir des actes de torture ou autres violations de leurs droits fondamentaux, en violation de la Convention sur les réfugiés de 1951 et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits humains. Outre le

---

<sup>7</sup> « Observations du HCR relatives à la communication de la Commission européenne sur 'un régime d'asile européen commun plus efficace : la procédure unique comme prochaine étape' » ; UNHCR, 30 août 2004

déni de justice qu'il implique, le caractère non suspensif du recours est d'autant plus préoccupant que, dans certains pays européens, 30 à 60% des réfugiés sont reconnus en procédure appel !

• *Une protection plus rare et précaire*

Au-delà de ces réserves importantes, cette directive pose de nombreux autres problèmes qui ont conduit l'AEDH, comme nombre d'autres ONG, à demander son retrait.

C'est notamment le cas de la **définition de "réfugié"** donnée à l'**article 2** : la directive limite son champ d'application à tout ressortissant d'un pays **tiers** ou tout apatride persécuté. Même s'il semble peu probable qu'un ressortissant communautaire demande l'asile dans un autre Etat membre, cette définition introduit une sélection *a priori* parmi les personnes susceptibles d'être reconnues réfugiées, ce qui est contraire à l'article 1(A) de ladite Convention, et à son esprit puisqu'elle vise à protéger "toute personne" victime de persécutions. L'hypothèse d'une absence de légitimité à revendiquer le droit d'asile pour les résidents communautaires est en outre démentie par les faits, si l'on se remémore qu'un statut protecteur a été accordé à quelques ressortissants de certains nouveaux pays membres au cours des dernières années (Roms de Hongrie, par exemple).

Dans le même esprit, l'**article 17 (1)** élargit considérablement les clauses d'exclusion prévues par la Convention en introduisant des motifs de **sécurité nationale** pour exclure du statut de réfugié un demandeur d'asile, avant même l'examen de sa demande par les autorités compétentes. Une clause d'exclusion du statut de réfugiés est pourtant prévue à l'article 1F (b) de la Convention de Genève ; elle aurait pu suffire quant à la prévention d'actes terroristes. Par l'ajout de l'**alinéa d** qui autorise l'exclusion d'une personne qui "*représente une menace pour la société ou la sécurité de l'Etat membre dans lequel il se trouve*", la directive donne un pouvoir d'appréciation considérable aux Etats membres pour déterminer quel individu représente une menace. On peut espérer que, à l'usage, la contestation de cette latitude devant la Cour de Justice des Communautés Européennes ne manquera pas d'advenir et conduira à une définition plus stricte. Mais, en attendant, demeure la possibilité d'éventuels abus des Etats dans l'utilisation des pouvoirs ainsi conférés ...

Enfin, cette directive met en place, compte tenu notamment des exigences découlant de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (article 3), de la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines et traitements inhumains ou dégradants (article 3) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (point 3), un régime de **protection subsidiaire**. Il est applicable en cas de risque d'exécution de la peine de mort, de torture ou de traitements inhumains ou dégradants, ou bien encore de menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international.

Le champ d'application de cette forme de protection est donc assez large, mais il est toutefois préoccupant de noter que ses bénéficiaires n'ont pas les mêmes droits que les réfugiés conventionnels. Le **chapitre 7** introduit un nombre important de dérogations quant au contenu de la protection accordée sur cette base, notamment en ce qui concerne les membres de la famille du bénéficiaire, la durée du permis de résidence, l'accès à la sécurité sociale et aux soins de santé, l'accès au marché du travail. Ce texte offre donc aux Etats membres la possibilité d'organiser un régime de sous-asile, précaire sous toutes ses formes (juridique, sociale, économique, humaine), ce qui est une autre façon plus subtile mais non moins grave d'institutionnaliser les entorses à l'application de la Convention sur les réfugiés.

• *Légalisation d'un traitement discriminatoire des demandeurs d'asile*

Quant aux quasi exclusions que la désignation d'une liste de **pays dits « sûrs »** permettra, elle n'est pas moins inacceptable au regard tant des principes de non discrimination posés par l'article 3 de la Convention sur les réfugiés que du droit international. Certes, la demande d'asile des ressortissants de ces pays dits « sûrs » sera examinée, mais selon une procédure spécifique et accélérée qui risque de ne pas offrir de garanties effectives, comme en témoignent les cas recensés dans les pays appliquant déjà ce concept. Certes le demandeur pourra rejeter cette présomption de sûreté, mais il lui appartiendra d'apporter la preuve des risques encourus.

Dans les observations transmises, lors de la consultation lancée par la Commission sur les « futures orientations sur un nouveau programme pour la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice », l'AEDH avait exprimé les plus grandes réserves sur la mise en œuvre de procédures accélérées appliquées à des dossiers qui peuvent être parmi les plus complexes à examiner. Elle faisait également apparaître que la notion de « sûreté » – absolue ou relative – appliquée à un pays est éminemment contestable : le droit d'asile n'est pas conçu pour répondre à des situations générales nationales et un régime, même pleinement respectueux des fondements de la démocratie, n'est jamais à l'abri de violation des droits de certaines personnes ou de certains groupes sociaux. ; les rapports d'ONG comme la FIDH ou Amnesty international en témoignent largement et régulièrement.

Les mêmes réserves sont applicables à la notion de « **pays tiers sûr** », qui permet à un pays de l'UE de se dégager de la responsabilité des réfugiés sur un pays tiers, que les demandeurs d'asile aient ou non des liens réels avec ce pays. Le caractère général de ce concept empêche également d'examiner si certaines circonstances particulières rendent le pays de destination peu sûr pour un demandeur d'asile particulier.

On ne peut accepter comme principe de droit que le fait qu'un réfugié soit passé dans un pays « tiers sûr » avant son arrivée dans l'Union Européenne suffise pour rejeter sa demande d'asile, et ce, sans aucun contrôle du contenu de son dossier. Nul ne pouvant certifier que ledit pays tiers examinera au fond, et avec les garanties nécessaires, la demande d'asile ainsi transférée, le risque n'est pas négligeable que les personnes concernées se voient refoulées et se retrouvent soit dans l'errance, soit renvoyées vers le pays qu'elles fuyaient.

Enfin, l'AEDH constate que la référence au pays tiers sûr revenant à transférer à un Etat hors de l'Union européenne la responsabilité de l'examen de la demande d'asile, elle relève d'une tendance inacceptable de l'UE à se dédouaner de ses obligations internationales. Point sur lequel ce rapport reviendra au § 1.4.

*L'AEDH constate, avec inquiétude, que le projet de directive ainsi formulé est très en retrait de ce que l'on pouvait attendre d'un texte censé garantir un niveau de protection égal dans tous les pays de l'Union. Par le nombre de limitations prévues à l'application du statut de réfugié, il marque un net retrait par rapport aux objectifs de Tampere. Par la marge de manœuvre qu'il laisse aux Etats membres, il préfigure une Union européenne de l'asile à géométrie variable, où la concurrence s'organisera sur la base du moins-disant au risque d'une réelle dénaturation du principe de protection. Cette perspective paraît d'autant moins exclue que l'on peut d'ores et déjà observer comment les Etats membres se sont ingéniés à contourner les quelques garanties offertes aux demandeurs d'asile par la directive « accueil ».*

### 1.3 REJET DES DEMANDEURS D'ASILE PAR LES ETATS MEMBRES

Le principe acquis d'une communautarisation de l'asile portait la perspective de voir les législations nationales évoluer vers un socle commun de droits garantis aux demandeurs d'asile. Force est de constater, au travers des rapports des associations membres de l'AEDH, que nombre de pays ont mis en œuvre des mesures législatives qui anticipent sur certains des aspects les moins progressistes des textes de directives en préparation et que la directive « accueil » (dont la transposition devait être effective en février 2005) est loin d'être appliquée dans sa totalité.

De façon générale, les Etats membres paraissent vouloir se prémunir contre une vague de demandes d'asile alors que, selon les données publiées par le HCR, leur nombre ne cesse de décroître et n'a jamais été aussi faible depuis 1997<sup>8</sup>. Il faut noter que ce recul de la demande d'asile est particulièrement net dans l'UE à 15 (- 36% par rapport à 2001), mais moindre dans les 10 nouveaux pays membres (- 12%) qui, depuis leur adhésion, sont tenus d'appliquer le règlement Dublin II.

En **BELGIQUE**, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a émis des recommandations aux autorités belges. Ces recommandations visent à fixer des normes en matière d'accueil des demandeurs d'asile en Belgique qui soient au niveau des meilleurs centres d'accueil du pays et encouragent les autorités belges à poursuivre leurs efforts pour l'intégration des centres au sein des communautés locales. Selon l'ECRI, la Belgique se doit de résoudre les situations des demandeurs d'asile en attente et ce, y compris, en prévoyant d'éventuelles campagnes de régularisation. Enfin, les procédures accélérées ne doivent pas affecter le droit des demandeurs d'asile à un examen détaillé de leur requête.

#### *Initiatives législatives, jurisprudence nationale, et pratiques des autorités nationales*

L'année 2003 a confirmé la tendance à la baisse des demandeurs d'asile: 16.940 demandes concernant 21.138 personnes. La Loi programme du 19 juillet 2001 a créé l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile qui est chargée d'organiser et de gérer l'ensemble des modalités d'accueil des demandeurs d'asile. Le cadre légal de cette Agence a été renforcé par la loi programme du 22 décembre 2003 puisque cette dernière lui octroie de nouvelles compétences telle que la coordination de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés. La transposition de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres devrait faire l'objet sous peu d'un projet de loi élaboré par le Ministre de l'Intégration sociale.

#### *Procédure – la pratique du LIFO (Last In, First Out)*

Dans son rapport annuel 2003, le Collège des médiateurs fédéraux formule une recommandation générale à l'adresse de l'Office des étrangers pour que celui-ci prenne toutes les mesures permettant de traiter les dossiers à partir du territoire belge et soumis à l'Office des étrangers dans le respect du principe du délai raisonnable. Cette observation concerne principalement les dossiers introduits sur la base de l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980.

Quant au mode de fonctionnement des instances chargées du traitement des demandes, le Moniteur belge du 27 janvier 2004 a par ailleurs publié plusieurs arrêtés royaux concernant la

---

<sup>8</sup> *Asylum levels and trends in industrialized countries, 2004* – UNHCR, 1 mars 2005

procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) et devant l'Office des étrangers chargés de l'examen des demandes d'asile.

### *Problématique de l'orientation sexuelle*

Dans son rapport annuel 2003, le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides se déclare attentif à la présence de tout fait pouvant laisser supposer un motif de crainte lié à la question de l'identité sexuelle dès la préparation des dossiers. Ainsi, deux notes de services ont attiré l'attention de l'agent traitant sur le traitement particulier d'une demande d'asile dont le motif majeur est l'homosexualité, les mutilations génitales féminines ou le viol. L'accroissement du nombre de demandes d'asile motivées par des persécutions liées à l'appartenance sexuelle semble se confirmer malgré l'absence de données précises à ce sujet.

Le gouvernement fédéral et le Ministre de l'Intérieur Belge envisagent une réforme du Conseil d'Etat et de la Commission permanente de recours pour les réfugiés dont certains aspects visent explicitement les demandeurs d'asile.

Par ailleurs, plusieurs propositions de loi ont été déposées qui invitent à une réforme de la procédure d'asile. Une proposition de loi déposée à la Chambre des représentants vise notamment à la simplification de la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié. Les auteurs de cette proposition déclarent l'inscrire dans la logique de l'accord de gouvernement pour la législature 1999-2003 qui prévoyait une réforme de la procédure d'asile et reprochent notamment à la procédure actuelle de ne pas garantir suffisamment les critères de la Convention de Genève de 1951, et notamment l'exigence d'un examen individuel de la demande. Ils pointent l'utilisation, au stade de l'examen de la recevabilité de demandes, de listes de pays dits "sûrs" et l'application du système LIFO (Last in, First Out). Quant à cette dernière technique, elle empêche à leurs yeux le traitement des demandes anciennes dans un délai raisonnable.

Une autre proposition de loi vise à créer un Service Public Fédéral distinct dit Migrations qui se distinguerait du Service Public Fédéral Intérieur compétent en matière de politique des étrangers et en matière d'asile dont les orientations ont été vivement critiquées en Belgique.

### *La qualification de réfugié*

La transposition de la Directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale et relative au contenu de ces statuts devra prendre place dans le contexte de la communication « Single procedure » de la Commission européenne du 17 juillet 2004, qui plaide explicitement pour la mise en place d'un guichet et d'une procédure unique pour les demandeurs de protection internationale (asile et protection subsidiaire). La transposition de cette directive dans le droit belge doit se faire avant le 3 octobre 2005

### *Autres évolutions pertinentes*

Enfin, il est à noter que la Plate-forme pour les réfugiés et les sans papiers a formulé un certain nombre d'observations relatives aux dysfonctionnements dans le traitement des demandes basées sur la loi du 15 décembre 1980 relative à l'entrée sur le territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Ces dysfonctionnements portent essentiellement sur les points suivants :

- le long délai pris par certaines communes pour effectuer le contrôle de résidence. Il leur faut en effet jusqu'à 6 mois pour réaliser ce contact alors que la circulaire du 19 février 2003 prévoit que ce contrôle doit intervenir dans les 10 jours suivant l'introduction de la demande. Toutefois, ladite circulaire ne prévoit aucune sanction en cas de dépassement du délai qui a pourtant pour conséquence un allongement considérable de toute la procédure.

- la suppression de la délivrance d'un accusé de réception par la circulaire du 19 février 2003.
- pour l'étranger concerné, l'accusé de réception constituait une preuve officielle de l'introduction de sa demande et pouvait être exhibée en cas de contrôle de police ou auprès d'une administration qui prétendrait ne pas avoir reçu cette demande.
- le long délai mis par l'Office des étrangers dans le traitement des dossiers
- la circulaire du 19 février 2003 ne mentionne plus, comme c'était le cas dans la circulaire du 15 décembre 1998, de délai pour la prise de décision par l'Office des étrangers. La durée aléatoire du traitement des demandes provoque des conséquences humaines désastreuses d'autant que la recevabilité est examinée au moment du traitement du dossier. Les demandeurs ne sont pas toujours avertis de la possibilité d'actualiser leur dossier, et la spécificité des dossiers et l'urgence objective que peuvent revêtir certains n'est pas prise en compte. Ce problème est également relevé par le Collège des médiateurs fédéraux dans son rapport annuel 2003.
- L'accès aux informations sur le traitement des dossiers et le système « helpdesk ». La Plateforme s'inquiète des incidences dans la pratique de la généralisation de ce système au sein de l'Office des étrangers. Il apparaît que l'information est parfois erronée en droit et/ou orientée, et généralement minimaliste de sorte qu'elle ne répond pas aux besoins d'information formulés.

Il existe en **FRANCE** un écart sensible entre les déclarations à visée humanistes du gouvernement, la nouvelle législation sur l'asile et la réalité des conditions d'accueil des personnes sollicitant une protection. Ce décalage est particulièrement manifeste lorsque que l'on sait que le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile est plus engorgé aujourd'hui qu'il ne l'était en juin 2003 lorsque Dominique de Villepin, alors ministre des Affaires étrangères, a présenté à l'Assemblée Nationale le projet de réforme législative sur le droit d'asile et le justifiant notamment par le fait que « (...) *les centres d'accueil des demandeurs d'asiles sont aujourd'hui saturés* » Depuis la publication en octobre 2001 d'une plate-forme listant « *Dix conditions minimales pour un réel droit d'asile en France* », les associations regroupées au sein de la Coordination française pour le droit d'asile dressent un constat alarmant et estiment que « *pour satisfaire l'ensemble des besoins d'hébergement, 25 000 places de CADA – centre d'hébergement des demandeurs d'asile – sont nécessaires dans l'ensemble des départements, y compris les DOM-TOM* »<sup>9</sup>.

En 2002, le délai moyen d'attente pour une place en CADA était en effet de 15 mois pour les hommes isolés, de 12 mois pour les femmes isolées, les familles et les cas médicaux et de 6 mois pour les jeunes majeurs. La situation en 2003 et 2004 a empiré alors même que les procédures d'examen des dossiers se sont accélérées, soit du fait des réformes législatives, soit en raison des moyens accrus mis à disposition de l'OFPPA. Actuellement, le délai d'examen global - OFPPA et Commission des recours – est en moyenne de 6 mois. Par conséquent, en cas de rejet du dossier, la réponse est notifiée au demandeur d'asile avant même qu'il ait pu connaître la suite réservée à sa demande d'hébergement en CADA, alors que, selon des sources convergentes, le taux d'admission est nettement plus élevé pour les demandeurs en CADA (60 à 80 %) que pour ceux qui sont isolés (moins de 15 %).

Ainsi, La Ligue française pour la défense des Droits de l'Homme et du citoyen dénonce la véritable « nomadisation » d'une grande partie des demandeurs d'asile et ses conséquences sur leurs chances d'obtention du statut... Il est à noter en effet que le chiffre des demandeurs d'asile

---

<sup>9</sup> Directive « accueil » : des chantiers encore ouverts – CFDA, avril 2005

qui ont du recourir à la solution d'urgence consistant en l'hébergement en hôtel est identique à celui des demandeurs d'asile accueillis en CADA.

Parallèlement, une circulaire du 5 décembre 2003 a durci les règles d'octroi de l'Aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT). Alors que cette aide avait été étendue aux demandeurs d'asile, la circulaire de 2003 en limite l'application aux personnes titulaires d'un document de séjour supérieur à trois mois, excluant ainsi les demandeurs d'asile des bénéficiaires. Comme le constate Forum Réfugiés<sup>10</sup> « cette circulaire (..) aggravera encore un peu plus la crise de l'hébergement des demandeurs d'asile, les renvoyant toujours vers plus de précarité ».

La situation des aides financières apportées aux demandeurs d'asile est tout aussi préoccupante. En effet, si au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le taux de l'allocation a porté à 299,91 € par mois, l'allocation forfaitaire d'attente (300 €) a en revanche été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2004 au motif que la réforme du droit d'asile devait permettre d'accélérer les procédures ainsi que l'accès à l'allocation d'insertion.

Plus généralement, la réforme opérée par la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile a été ressentie comme une remise en cause du droit d'asile en France et au-delà, une attaque de l'esprit et de la lettre de la Convention de Genève. Les nouvelles dispositions de cette loi portent tant sur les procédures d'admission au séjour et de reconnaissance de la protection que la composition des organes de détermination et la définition du réfugié. *En outre, deux décrets* du 14 août 2004 sont venus préciser les modalités d'application de la loi du 10 décembre 2003 sur le droit d'asile et mettent ainsi en place un dispositif d'une particulière lourdeur et contraignant pour les demandeurs d'asile (décret n° 2004-814 relatif à l'OFPRA et à la Commission des recours des réfugiés (CRR) et décret n° 2004-813 modifiant le titre III du décret du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers). Contestés par la Commission nationale consultative des droits de l'homme, ils ont conduit sept associations, dont la Ligue française de défense des droits de l'Homme, à introduire le 15 octobre 2004 une requête auprès du Conseil d'Etat<sup>11</sup> tendant à leur annulation. La Haute juridiction administrative n'a pas encore rendu sa décision.

Les principaux aspects contestés de cette réforme législative sont :

- une complexification de la démarche puisque le formulaire de demande d'asile doit parvenir à l'OFPRA dans un délai de 21 jours, qui plus est rédigé en français, y compris les pièces à joindre. De fait, comme la C.N.C.D.H l'a dénoncé dans un avis du 22 janvier 2004, en tenant compte des différentes démarches que doit faire le demandeur d'asile, la phase de constitution du dossier se trouve réduite à moins d'une semaine, délai bien trop court pour des personnes non francophones et ne bénéficiant pas d'un soutien juridique, de l'assistance d'un traducteur ni d'une aide financière.
- une réduction du délai de dépôt d'un dossier visant à la réouverture d'une demande d'asile en raison d'éléments nouveaux. Désormais, ce délai n'est plus que de 8 jours.
- lorsque la demande d'asile est présentée par un étranger placé en centre de rétention, l'OFPRA ne bénéficie plus que d'un délai très court (96 heures après sa saisine) pour se prononcer; la non réponse valant rejet implicite. En outre, toujours pour les étrangers en

<sup>10</sup> Forum Réfugiés, *Rapport 2004*, chapitre 5.2.4 "Restriction sur l'ALT : un mauvais coup pour les demandeurs d'asile", 2004, p.82.

<sup>11</sup> Le mémoire complémentaire déposé au Conseil d'Etat le 30 décembre 2004 précise que "ces décrets dénaturent l'esprit de la Convention de Genève et du droit d'asile tel qu'il s'est développé depuis la Libération, viole les conventions et pactes internationaux en matière de droits de l'Homme, vident de sa substance le principe constitutionnel du droit d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, transgressent en en faisant une transposition minimaliste les directives communautaires relatives au droit d'asile et ne respectent pas la loi qu'ils viennent d'appliquer."

réention, le recours introduit auprès de la Commission des recours des réfugiés n'a pas un caractère suspensif.

- lorsque, selon les termes du décret n° 2004-814, dans son article 22, il n'existe "aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'Office", la commission des recours des réfugiés statue par ordonnance. Cette nouvelle disposition prive donc le demandeur de la possibilité de s'exprimer lors de l'audience.

Et la C.N.C.D.H. de conclure, dans son même avis du 22 janvier 2004 : *"Il est clair ainsi que le dispositif retenu aura pour effet de réduire le nombre de demandeurs d'asile accédant au statut de réfugié."*

A ces différentes restrictions apportées à l'exercice du droit à demander l'asile, il faut ajouter les contraintes matérielles résultant du deuxième décret concernant l'obligation de domiciliation. En effet, la première démarche que se doit d'effectuer le demandeur d'asile pour recevoir une autorisation provisoire de séjour est de justifier d'une adresse postale. Dans un contexte de pénurie de lieux d'hébergement, cette domiciliation peut, dans un premier temps, prendre une forme temporaire comme par exemple l'adresse d'une association, sous réserve que celle-ci soit agréée par les autorités préfectorales ; ce qui se fait selon des critères peu explicites et dont l'arbitraire peut être régulièrement observé. En outre, au terme d'un délai au de quatre mois, le demandeur d'asile devra justifier d'une résidence physique, faute de quoi, le récépissé ne sera pas renouvelé et il se trouvera en situation « irrégulière ».

La C.N.C.D.H., dans un 2<sup>e</sup> avis du 17 juin 2004<sup>12</sup>, s'est inquiétée des difficultés créées par de telles dispositions puisque des milliers de personnes ne peuvent accéder à domicile stable dans le dispositif public et ne disposent pas des ressources nécessaires pour un hébergement dans le secteur privé. Prévu pour permettre à l'administration française de repérer plus facilement et plus rapidement les déboutés de l'asile, ces dispositions ajoutent aux difficultés matérielles des demandeurs et aggravent leur précarité.

Au **ROYAUME-UNI**, la « Loi sur l'asile et l'immigration », qui a reçu l'approbation royale le 22 juillet 2004, soulève de nombreuses inquiétudes. En effet, ce texte limite le droit de recours en appel. En outre, il élargit les dispositions autorisant le retrait des soutiens prévus pour les demandeurs d'asile avec familles, comme pour ceux dont la demande a été rejetée et qui sont accompagnés d'enfants s'ils ne coopèrent pas avec le gouvernement qui les appelle à un départ volontaire. L'application de ce texte pourrait placer les familles devant le dilemme soit de confier leurs enfants aux services de protection sociale, soit de continuer à en assurer la charge mais sans les moyens nécessaires.

On peut en outre observer que, en contradiction avec le principe qui régit le droit d'asile, elle définit désormais toute entrée sur le territoire du Royaume-Uni sans les documents appropriés comme une infraction, considérant ainsi les personnes qui fuient leur pays comme des migrants en situation irrégulière. Enfin, un système électronique répertoriant tous les demandeurs d'asiles doit être mis en place.

En conséquence, dans la perspective de l'entrée en vigueur de cette réforme législative, l'ONG Liberty exprime sa crainte de voir se profiler ainsi une criminalisation des demandeurs d'asile.

---

<sup>12</sup> Avis consultable sur le site de la C.N.C.D.H., [www.commission-droits-homme.fr](http://www.commission-droits-homme.fr)

En **GRÈCE**, les demandeurs d'asile rencontrent des obstacles excessifs pour accéder à la procédure d'asile (un manque d'informations ou encore des retards importants...). La Ligue hellénique de défense des Droits de l'Homme considère que les autorités nationales doivent renforcer et davantage former le personnel chargé de recevoir les demandes d'asiles, d'une part et d'autre part, poursuivre et approfondir leur coopération avec le HCR et les ONG. Les autorités ont pour devoir de permettre un accès satisfaisant aux centres de rétention et d'étendre la gratuité de l'aide judiciaire aux demandeurs d'asile. Les autorités ont pour devoir de permettre un accès satisfaisant des ONG et des avocats aux centres de rétention et d'étendre l'aide judiciaire aux demandeurs d'asile.

Dans un rapport publié en novembre 2004<sup>13</sup>, le Haut Commissariat pour les réfugiés a formulé des recommandations importantes qui sont, selon la Ligue hellénique, pertinentes et justifiées et ne font que refléter les lacunes de la procédure d'asile en Grèce. Ces recommandations visaient notamment la mise en place de contrôle à la frontière pour assurer le respect du droit à la vie et à la sûreté personnelle ainsi que le non-refoulement des personnes en besoin de protection internationale. Le HCR a aussi encouragé les autorités grecques à mettre en place des procédures pour identifier les enfants non accompagnés, les femmes seules, les victimes de la traite d'êtres humains et les victimes de la torture, et les traiter de manière appropriée à leur situation.

En conséquence, il apparaît que, si le dispositif législatif existant en Grèce est globalement positif quant à ses principes, la pratique est loin d'être satisfaisante et l'effectivité de l'accès des requérants d'asile aux droits que la législation leur reconnaît doit être renforcé.

De plus, la qualification de réfugié ne semble être accordée en Grèce qu'à un faible nombre de demandeurs (environ 1%) comme s'en sont inquiétés l'ECRI, le Comité contre la torture ou encore le HCR dans leurs rapports respectifs. Dans son rapport de novembre 2004, le HCR fait remarquer que, durant les six premiers mois de l'année écoulée, le statut de réfugié n'a été accordé qu'à 8 des 2.423 requérants (0.3%), tandis que le taux de reconnaissance global, incluant le statut humanitaire, reconnu à 18 requérants, s'élève à 1.07%. Il apparaît que les autorités refusent souvent – ou ne renouvellent plus – la reconnaissance du statut humanitaire à des personnes qui remplissent, pourtant, les conditions de la protection subsidiaire. Le Haut Commissariat pour les Réfugiés a demandé aux autorités compétentes d'appliquer la notion de « réfugié », y compris de « bénéficiaire de protection subsidiaire », de manière comparable à celle des autres Etats membres de l'UE.

S'il est vrai que la position géographique de la Grèce explique l'augmentation du nombre des requérants d'asile, elle n'explique pourtant pas le grand écart entre le pourcentage de reconnaissance du statut de réfugié en Grèce et dans les autres pays de l'UE. La Ligue grecque de défense des Droits de l'Homme a appelé les autorités nationales à revoir leur pratique en la matière.

Elle a par ailleurs exprimé son inquiétude quant aux dispositions du Protocole sur l'interdiction de l'immigration clandestine entre la Grèce et la Turquie ratifié en 2002 (ce Protocole permet aux forces de police de renvoyer en Turquie des immigrants clandestins originaires de pays tiers et entrés sur le territoire grec via la Turquie et autorise, par voie de réciprocité, la Turquie à faire de même avec des immigrants entrés sur son sol via la Grèce). D'une part, ce Protocole ne fait aucune référence à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. D'autre part, ledit Protocole ne précise pas si ses dispositions s'appliquent aussi pour les demandeurs d'asile et ne confirme ainsi pas les déclarations du porte-parole du gouvernement.

---

<sup>13</sup> UNHCR, *UNHCR Position on Important Aspects of Refugee Protection in Greece*, novembre 2004.

Enfin, la Ligue hellénique a dénoncé l'accès non libre des ONG aux centres de détention ou d'accueil où sont placées les personnes en instance d'éloignement et a appelé le gouvernement grec à faire preuve de plus de transparence dans les procédures d'expulsion.

La **LITUANIE** a adopté une nouvelle loi dite « Loi sur le statut légal des étrangers » qui est entrée en vigueur en avril 2004 et fixe les nouvelles normes et principes du droit d'asile. Cette loi est, selon la Ligue Lituanienne de Défense des Droits de l'Homme, tout à fait conforme aux décisions et mesures prises au niveau européen. Elle offre un niveau de protection plus élevé aux demandeurs d'asile en reconnaissant trois types de statuts légaux : le statut de réfugié, une protection subsidiaire et une protection temporaire (droit pour le demandeur d'asile de rester sur le territoire de la République Lituanienne le temps de l'instruction de sa demande).

Le texte prévoit précisément, notamment dans son article 71, les droits – mais aussi les devoirs – dont les demandeurs d'asile doivent bénéficier durant l'instruction de leur demande. A noter, également, des mesures spécifiques concernant les mineurs non accompagnés pour lesquels sont expressément prévus, outre la protection d'une tutelle, l'accès au soin et à une formation générale ou professionnelle.

En revanche, on ne peut manquer de noter que suite à l'entrée de la Lituanie dans l'Union Européenne, la Convention de Dublin est entrée en vigueur et que la nouvelle loi lituanienne a introduit les concepts de « pays tiers sûr », « pays d'origine sûr » régulièrement critiqués par l'AEDH.

Le Comité contre la Torture a émis un avis en 2004 sur les amendements apportés par la loi relative au droit d'asile en **REPUBLIQUE TCHEQUE**. Ces amendements augmentent la liste des raisons justifiant le rejet de demande d'asile et autorisent la détention des demandeurs d'asile pour une durée allant jusqu'à 180 jours dans des centres de détentions spécifiques et présentant des conditions de vie proches de celles caractéristiques des prisons.

En **ITALIE**, la ligue italienne de défense des Droits de l'Homme (l'« Unione forense per la tutela dei diritti umani ») a mené en coopération avec la Conseil italien pour les réfugiés (CIR) une campagne visant à faire prendre conscience au Parlement de la nécessité de modifier certaines dispositions de la nouvelle loi sur l'immigration dite loi « Bossi-Fini ». Ces modifications sont jugées impératives afin que la loi italienne soit conforme à la Constitution et aux normes internationales. Cette campagne avait aussi pour but de pousser le Parlement à appliquer de manière effective et rapide les directives européennes relatives au traitement des demandeurs d'asiles et à rédiger une loi sur les réfugiés, toujours manquante en Italie alors que la Constitution l'impose.

*Quand bien même n'est-il pas exhaustif, ce rapide panorama des modifications apportées par nombre de pays membres à leur législation sur l'asile ne peut que renforcer les craintes exprimées par l'AEDH : alors même que, selon les données publiées par le HCR, leur nombre décroît, les demandeurs d'asile tendent à être considérés d'abord comme des migrants et non comme des personnes en recherche de protection auxquelles nos pays doivent asile, en application de la Convention de Genève à laquelle ils ont souscrit. A ce titre, ils sont reçus avec suspicion et doivent affronter des procédures drastiques, de plus en plus expéditives et de moins en moins équitables, pour faire entendre leur demande, dans des*

*conditions de grande précarité matérielle et de détresse morale – souvent bien éloignées des normes minimales prévues par la directive « accueil ». Pire, en contradiction flagrante avec les recommandations du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, un nombre croissant de pays tend à « criminaliser » ces étrangers demandeurs d'asile, au prétexte qu'ils pourraient en fait n'être que des « clandestins » et l'on voit progressivement se développer des méthodes d'enfermement – qu'elle aient nom centre de détention, centre fermé, centre de rétention – ou d'assignation à résidence qui ne peuvent que conforter l'idée que leur place n'est pas dans nos pays. L'AEDH ne saurait trop mettre en garde les instances de l'Union européenne et les gouvernements des Etats membres sur les risques d'une telle dérive et sur le fait qu'elle ne peut que favoriser une tendance à la montée de la xénophobie en contradiction avec les fondements de la construction et de l'intégration de l'Europe.*

#### **1.4 DIMENSION EXTERIEURE DE L'ASILE ET DE L'IMMIGRATION : LA DERESPONSABILISATION DE L'UE**

Parallèlement à l'abaissement des normes de protection des demandeurs d'asile accueillis dans l'UE, se précise la stratégie européenne de reporter hors de ses frontières la charge de la gestion des flux migratoires dans toutes leurs composantes. Cette tendance, longtemps niée par les instances européennes, s'institutionnalise par l'introduction de concepts tels « asile interne » ou « pays tiers sûr », dans la directive « procédures » et se concrétise progressivement au gré d'accords passés avec certains pays tiers.

##### **• Le report de la protection hors des frontières européennes**

Outre le fait qu'elle autorise les pays de l'UE à transférer à des pays tiers dits « sûrs » la charge d'examiner au fond des demandes d'asile (cf. § I-2), les pays de transit devenant ainsi les pays de « premier asile », la directive « procédures » promeut les notions de "protection à l'intérieur du pays", dite "**asile interne**" et d'"acteurs de protection" non étatiques (article 7 et 8).

Il s'agit, en l'occurrence, d'opposer à un demandeur d'asile le fait qu'il aurait la possibilité de rester dans une partie de son pays d'origine où sa protection serait assurée, éventuellement par un agent non étatique. Il suffit donc qu'une région de l'Etat d'origine soit considérée comme sûre, ou placée sous mandat protecteur, pour qu'un demandeur d'asile puisse être légalement débouté et renvoyé dans cette partie de son pays.

On peut s'interroger sur la nature des critères permettant de juger de la fiabilité et de la qualité de ladite protection, mais il convient surtout de pointer le fait qu'une telle mesure revient à priver les personnes en recherche de protection du plein exercice de leurs droits au regard de la Convention de Genève. L'asile conventionnel n'étant pas conçu comme le « dernier recours » accessible lorsque toutes les autres sources de protection ont été épuisées, la référence à l'asile interne revient à priver une personne persécutée du droit à quitter son pays et de rechercher une protection réelle.

De plus, si les acteurs de protection non étatiques incluent les autorités de fait, avec une mention spécifique concernant les organisations internationales, nul n'ignore que la protection offerte par de telles structures – à l'intervention par nature temporaire – n'est pas équivalente à celle accordée par un Etat souverain. Comment être certain que l'organisation internationale ou

les autorités de fait seront capables d'assurer la sécurité des demandeurs renvoyés dans leur pays ? Que faire quand ces autorités de fait changeront ou que l'organisation internationale aura terminé sa mission ?

En conséquence, l'AEDH estime que l'asile interne ne peut pas être considéré comme une forme alternative, et donc équivalente, à l'octroi du statut de réfugié sur le territoire de l'UE. En tout état de cause, l'application de cette procédure ne saurait être exclusive d'un examen au fond des demandes d'asile, avec toutes les garanties de principe attachées.

• *L'externalisation de l'asile : un déni de droit*

Plus inquiétantes encore sont les initiatives pour créer, hors des frontières de l'UE, des centres de « tri » ou de « transit », des « portails d'immigration », ... à savoir, et quel que soit le nom donné au moyen, un système de délocalisation de l'accueil des demandeurs d'asile et du traitement de leur dossier. L'AEDH s'est fermement et fortement exprimée sur cette question et les garanties officielles que pourraient y apporter les instances de l'UE ou le HCR ne modèreront pas son opposition. L'enjeu est de déterminer dans quelles conditions les étrangers vont encore pouvoir accéder au territoire des Etats membres et à leurs procédures d'asile ?

En effet, les projets d'externalisation de l'asile présentés par le gouvernement britannique en mars 2003 (« gestion régionale » des flux migratoires et camps de mise à l'écart des étrangers), et reportés par le Sommet de Thessalonique, ont refait surface à l'été 2004 dans un projet italo-allemand. Et, sans même attendre la mise en place d'un tel dispositif au niveau communautaire, l'Italie a négocié, en 2004, avec la Libye les moyens d'arrêter et de refouler vers ce pays les migrants africains y ayant transité. Enfin, courant septembre 2004, l'Autriche et les pays baltes ont suggéré l'installation d'un camp en Ukraine pour accueillir les demandeurs d'asile en provenance du Caucase et de la Tchétchénie.

Selon ses promoteurs, l'externalisation de l'asile pourrait emprunter deux voies: d'une part la mise en place de « zones de protection » afin d'assurer une gestion « régionale » des flux migratoires qui, en assurant une sécurité sur place des candidats à l'asile, les empêcherait de poursuivre leur route jusqu'à l'intérieur de l'Union ; d'autre part la création, dans des pays non membres de l'UE, de « centres de transit » où seraient transférés ou maintenus les étrangers ayant tenté de franchir illégalement les frontières de l'Union et dont la demande d'asile paraît manifestement infondée.

Même si aucun accord n'a été atteint sur l'établissement de camps en Afrique du Nord lors du G5 de Florence (17-18 octobre 2004), et si le Conseil européen (5 -6 novembre 2004) a officiellement différé la question de l'externalisation avec l'adoption du Programme de La Haye, il y a néanmoins eu un saut qualitatif extrêmement grave. Les institutions européennes ont en effet intégré et fait accepter l'idée que les camps externalisés pourraient être l'un des instruments de la politique d'asile européenne... Qui plus est, sous couvert de coopération opérationnelle, certains pays membres semblent tout disposés à anticiper une décision politique européenne en la matière. La menace est donc réelle et l'AEDH, ainsi que de nombreuses associations de droits de l'Homme, ont fait campagne, en octobre 2004, contre l'instauration de tels camps aux frontières européennes. Le Parlement européen s'est rallié heureusement à cette position.

Plus généralement, on peut redouter que la responsabilité de la protection de réfugiés soit de façon croissante transférée à des pays tiers où les garanties, l'applicabilité et la fiabilité de celles-ci seraient moindres, faibles et floues. Plus encore, il est à craindre que, derrière des formules telles « politique de voisinage », protection au plus près des régions d'origine », « zones de protection régionale », « renforcement des systèmes nationaux d'asile », « capacity building », « partenariat avec les pays tiers et les pays de transit », « répartition des responsabilités avec les régions d'origine », etc., l'UE ne déploie des moyens importants afin d'organiser les pays tiers en postes avancés de ses frontières et décourager/empêcher les migrants de se présenter aux portes de l'UE.

Que dans le cadre d'une politique de « voisinage » structurée avec ses partenaires traditionnels, l'Union européenne les aide à développer des instruments juridiques, et procéduraux, leur

permettant d'appliquer dans toutes ses dimensions et avec toutes les garanties de droit la Convention de Genève, n'est pas en soi condamnable. Il serait en revanche **particulièrement cynique de déléguer à ces mêmes partenaires le traitement du « fardeau » que représenteraient les demandeurs d'asile**, alors même que leur nombre n'a jamais été aussi bas dans l'UE. Ce faisant, l'Union contreviendrait à ses engagements internationaux, notamment la Convention de Genève. Une telle coopération ne peut être envisageable que si les conditions requises pour une « protection effective » dans ces pays sont assurées – c'est-à-dire respect du principe de non-refoulement, acceptation formelle de réadmettre les personnes visées, être partie à la Convention de Genève, garantir l'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces, etc.

Une telle politique conduirait également à vider de son sens les tentatives déjà bien modestes d'une communautarisation européenne des normes en matière d'accueil et de traitement des demandeurs d'asile, les « partenaires » concernés n'y étant pas tenus. Elle romprait le principe d'égalité de droit et d'équité auquel tout demandeur d'asile s'adressant à l'un des pays membres de l'UE devrait pouvoir prétendre.

En résumé, l'AEDH s'inquiète de ce que les **accords « ambigus »** (selon les termes du Parlement européen) que l'UE entend développer avec les pays tiers ne soient pas assortis de clauses visant à garantir les droits des personnes et d'une référence à la Convention de Genève ou à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme afin de marquer la volonté européenne d'assurer un respect effectif des droits fondamentaux des personnes en recherche de protection. Enfin, on ne peut nier qu'une telle politique reviendrait à vider de son sens la portée de la Convention de 51 et l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme en faisant obstacle aux demandes des victimes de persécutions originaires des pays avec lesquels seraient passés de tels accords, en violation flagrante du droit à demander l'asile.

Notre association entend donc suivre très attentivement les développements du plan d'action pour le Programme Régional de Protection publié par la Commission en 2005, et particulièrement les projets concernant la Libye.

#### • *Accords de réadmission et politique d'exclusion des migrants*

Il est certain que l'inquiétude des associations serait moindre si les projets d'externalisation en perspective ne prenaient place dans une tendance de fond de l'UE – et des pays membres – à expulser les migrants, demandeurs d'asile ou non. Le développement des moyens « opérationnels » de la politique de retours est examiné dans la partie suivante de ce rapport (cf. § 2.2), mais il convient de rappeler les instruments juridiques de « partenariat » qui les sous-tendent, notamment au travers des accords de réadmission au titre de la lutte contre l'immigration clandestine arrêtée lors des sommets de Tampere<sup>14</sup> et de Laeken<sup>15</sup>.

L'accord de réadmission entre la Communauté européenne et le gouvernement de Hong Kong constitue le premier accord de réadmission négocié et conclu le 27 novembre 2002 avec un pays tiers. Cette mise en place d'une politique d'accords de réadmission vise à améliorer l'efficacité de la politique de retour et a été accompagnée par la déclaration du Conseil de

---

<sup>14</sup> Les conclusions de Tampere prévoient une action coordonnée qui allie la définition des droits des citoyens des pays tiers à la gestion appropriée des flux migratoires et à la collaboration avec les pays d'origine, dans le contexte de la définition d'un régime d'asile commun européen.

<sup>15</sup> Au sommet de Laeken, la lutte contre l'immigration clandestine a été jugée prioritaire. Ensuite, le Conseil justice et affaires intérieures du 28 février 2002 a adopté un plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne.

novembre 2002 selon laquelle les pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) doivent être présumés « pays tiers sûrs », tout comme les pays candidats à l'adhésion à partir de la date de signature par ces pays des traités d'adhésion ; ce qui, nous l'avons vu, implique que la demande d'asile d'un ressortissant de l'un de ces pays sera a priori jugée non fondée. Les Etats bénéficiant d'accords commerciaux ou d'une assistance humanitaire devront, en contrepartie des avantages obtenus de l'Union, assumer leurs obligations en matière de réadmission et fournir les documents d'identité utiles à cette fin.

Dans cet esprit, des accords avec le Sri Lanka, Macao et l'Albanie ont été conclus et des négociations avec beaucoup d'autres Etats ont été entamées. Parallèlement, des clauses de réadmission ont été introduites dans d'autres accords, le plus emblématique étant l'accord de Cotonou, signé en 2000 avec 77 pays ACP et entré en vigueur le 1er avril 2003 : il prévoit la réadmission pour les pays ACP, comme pour ceux de l'UE, des concitoyens présents illégalement dans l'un des pays de l'autre « région ».

La Commission a l'intention de continuer à inscrire des clauses types de réadmission dans tous les futurs accords d'association et de coopération<sup>16</sup>. Ainsi, un règlement adopté le 10 mars 2004 vise à soutenir les pays tiers dans leurs efforts de contrôle des migrations par l'adoption d'un programme d'aide financière et technique d'un montant de 250 millions d'euros pour la période 2004-2008. De même, les pays qui auraient par ailleurs conclu un accord de réadmission avec l'Union, bénéficient de dispositions particulièrement favorables. Au Conseil européen de Séville en juin 2002, avait même été évoquée la possibilité de sanctionner, par une mise sous condition de l'aide au développement, les pays tiers qui ne coopéraient pas à la lutte contre l'immigration illégale menée par l'UE.

Les critiques concernant cette forme de « chantage » ont été très vives, mais force est de constater que la Commission a utilisé l'accord avec Hong Kong comme modèle en vue des accords à suivre. Et la question porte donc sur la façon dont la Commission et le Conseil entendent vérifier que les droits consacrés par la Convention de Genève ou la DUDH seront respectés en cas de retours, surtout de retours massifs. Quels mécanismes de contrôle communs entendent-ils mettre en place avec les pays avec lesquels sont négociés les accords ou les clauses de réadmission et quels sont les critères appliqués afin de vérifier si un pays vers lequel a été décidé le retour d'une ou plusieurs personnes est "sûr" ?

Pour l'heure, nul ne peut nier que les projets d'accord de réadmission restent très critiquables en raison de la situation humanitaire et politique qui prévaut dans la plupart des pays cibles<sup>17</sup>. La formule actuelle des accords de réadmission ne correspond en rien aux exigences fixées par l'UNHCR en ce qui concerne la politique d'asile. Celles-ci stipulent que les PDEM (Pays Développés à Economie de Marché) doivent instaurer des programmes de « continuation de fuite » au cas où les réfugiés refuseraient de rester dans leur premier pays d'asile sur des critères fondés et doivent pourvoir les Etats tiers d'un soutien financier et technique nécessaire pour que ceux-ci soient en mesure de garantir une protection efficace au réfugié. Or, la mise en œuvre des accords de réadmission ne prend pas en compte de tels critères. **Ainsi, ils servent uniquement à reporter « le fardeau » de la protection des réfugiés de l'Union européenne vers des pays en voie de développement.**

---

<sup>16</sup> Communiqué de la Commission du 27/11/2002 et Communication de la Commission du 3/12/2002 sur l'intégration des migrations dans les accords avec les pays tiers

<sup>17</sup> LABAYLE Henri, PAQUET-BOUTEILLET Daphné, WEYEMBERGH, *Rapport général sur la lutte contre l'immigration irrégulière*, 2001.

Ces accords de réadmission, qu'il serait plus réaliste d'appeler « accords d'expulsion », sont une violation flagrante du droit international et même européen, notamment de l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE selon lequel « nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un Etat où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants »<sup>18</sup>. Ils font de la politique d'immigration une partie intégrante de la politique étrangère de l'UE et de l'asile une composante de la politique d'immigration.

*On ne peut manquer d'observer que la volonté de l'UE, toute concentrée sur un objectif de réduction de l'immigration – en tout cas « non choisie » –, la conduit à multiplier les formes et les moyens d'intervention en amont des flux migratoires : dans un premier temps elle visait les pays de transit soupçonnés de laxisme et elle se porte maintenant, et de façon de plus en plus construite, vers les pays d'origine. Non seulement l'Union paraît prête à se décharger du « fardeau de l'asile » sur des pays infiniment moins aptes à assumer une telle responsabilité mais, par le processus de « délocalisation », elle tend même à mettre les pays cibles en situation de garde-frontières d'une Europe qui serait alors sécurisée. C'est dans ce sens que l'AEDH réitère son opposition à la désresponsabilisation de l'UE et de ses pays membres par des mesures visant à une externalisation de l'asile hors des frontières de l'UE – et cela quelle que soit la dénomination retenue – et réaffirme que le partenariat avec des pays tiers – là aussi sous quelque dénomination que ce soit – ne saurait libérer les Etats membres de leur obligation de garantir aux demandeurs d'asile l'accès au territoire de l'Union et à tous les migrants le droit à un examen équitable de leur demande d'entrée et de séjour.*

---

<sup>18</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, art.19, paragraphe 2

## II. UNE VOLONTÉ DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES AU RISQUE DU DÉNI DE DROIT

### 2.1 LA GESTION DES MIGRATIONS ECONOMIQUES

Depuis trente ans, l'admission au compte-gouttes dans les pays les plus industrialisés des travailleurs migrants conduit à favoriser une immigration économique de travailleurs sans papiers exploités par leurs employeurs. Ces pays le reconnaissent implicitement soit en régularisant par vagues des sans papiers, soit en finissant par leur accorder un statut légal après de nombreuses années. Cela n'est pas favorable à l'économie européenne constate la Commission. Cela est surtout contraire aux droits de l'Homme garantis par plusieurs Conventions internationales.

Depuis l'adoption du Traité d'Amsterdam en 1999 qui a fait entrer l'immigration dans le champ des compétences de l'Union, des efforts ont été entrepris afin d'aboutir à l'harmonisation des règles européennes. Ainsi, la Commission a œuvré à la définition de standards communs, comme le traduit la proposition de directive présentée en 2001 qui visait à fixer des critères communs pour l'admission d'étrangers sur le territoire de l'Union, et à mettre en place une procédure de demande d'autorisation harmonisée au niveau européen. Rejetée par le Conseil, cette proposition avait dû être abandonnée.

En juin 2003, la Commission faisait paraître une communication sur le même sujet, dans laquelle le besoin de mettre en oeuvre une politique à long terme et d'offrir ainsi un cadre légal en matière de migrations économiques a été souligné. Une telle politique est nécessaire du fait du vieillissement de la population qui se traduira inévitablement par une diminution de la population active de l'Europe des 25 qui pourrait passer d'ici 2020, de 303 à 297 millions de personnes. Outre ce vieillissement de la population, certains secteurs d'activités sont confrontés à des pénuries de main d'œuvre tels que les secteurs de l'informatique, de la construction ou encore médical.

Un pas de plus vers l'harmonisation des règles des Etats membres en matière de migrations économiques fut franchi avec l'adoption en novembre 2004 du Programme de La Haye par le Conseil européen. Ce Programme, tout en ne remettant pas en cause la primauté de la compétence étatique sur le contrôle des flux de migrations économiques, appelait la Commission à définir d'ici 2005 une stratégie politique afin d'assurer la légalité de tels flux et de mettre en place des procédures d'admission communes à tous les Etats membres et pouvant s'adapter aux demandes fluctuantes en main d'œuvre.

En conséquence, la Commission a adopté en janvier 2005, « le Livre Vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques » qui reconnaît « *l'impact que le déclin démographique et le vieillissement de la population ont sur l'économie* » et souligne « *la nécessité de revoir les politiques d'immigration pour le long terme* » (...). Le Livre Vert énonce clairement que « *Des flux migratoires plus soutenus pourraient être de plus en plus nécessaires pour couvrir les besoins du marché européen du travail et pour assurer la prospérité européenne. (...) Ceci met en lumière l'importance d'assurer qu'une politique européenne en matière de migration économique apporte un statut légal et une panoplie de droits garantis qui puisse soutenir l'intégration de ceux qui ont été admis* ».

Si l'on peut se réjouir qu'enfin s'ouvre une réflexion sur la migration légale (réflexion réclamée par l'AEDH depuis des années), alors que jusqu'à présent la réflexion était envisagée sous le seul angle de la lutte contre l'immigration clandestine, **l'AEDH s'inquiète de la logique sous-tendue par le Livre Vert**, une logique qui soulève des questions essentielles sur le respect des Droits de l'Homme dans le cadre des migrations économiques. L'AEDH s'est en conséquence jointe à la Plate-Forme européenne sur les droits des travailleurs migrants afin de dénoncer les aspects négatifs du Livre Vert.

Tout d'abord, il est condamnable que la Commission s'engage au travers du Livre Vert à organiser l'accès au travail de migrants économiques sans amorcer dans le même temps une réflexion sur la **négation du droit fondamental à travailler protégé des discriminations**, un droit dont devraient bénéficier les étrangers déjà présents sur les territoires des Etats membres, tels que les demandeurs d'asile.

De plus, l'AEDH ne peut accepter le **tri des travailleurs migrants** dans lequel se lance l'Union Européenne. Cette dernière ne peut en effet s'arroger le droit de favoriser la venue de certaines catégories de travailleurs pouvant être bénéfiques à son économie en les incitant à quitter leur pays d'origine. L'AEDH s'érige contre le fait que des fichiers informatiques européens de migration dans lesquels les entreprises pourront « se servir » en fonction de leurs besoins provisoires se substituent à une politique européenne d'immigration élaborée démocratiquement.

Le Livre Vert ne prend nullement en compte le cas de milliers d'individus désireux de vivre en Europe sans pour autant disposer des critères supposés correspondre aux besoins de l'économie européenne et aboutit ainsi à une véritable négation du libre choix des individus. La migration économique est ainsi organisée « par » et « pour » l'Europe sans s'interroger sur la volonté des futurs travailleurs migrants. De la même manière, en étant uniquement basée sur les besoins économiques de l'Union Européenne, une telle migration transforme les travailleurs migrants en une **main d'œuvre « jetable »**. Ainsi, que deviendront tous ces travailleurs qui ont été un temps « utiles » à l'économie européenne lorsque leur travail deviendra « inutile » ?

Pour finir, les mesures prévues par le Livre Vert pour assurer l'intégration des travailleurs migrants ne sont nullement convaincantes. En effet, l'AEDH doute de la capacité future de la Commission pour assurer comme le prévoit le Livre Vert « *un statut légal et une panoplie de droits garantis qui puisse soutenir l'intégration de ceux qui ont été admis* » alors que ce même Livre Vert prévoit de conditionner le droit au séjour à la poursuite d'un contrat de travail ou de maintenir les travailleurs migrants dans une précarité puisqu'ils se voient refuser le droit à un travail digne et au regroupement familial.

En conséquence, **l'AEDH appelle les institutions européennes à définir une politique d'immigration fondée sur les droits universels de l'Homme et non sur des besoins économiques**. Il est nécessaire que les décisions prises par l'Union Européenne se fasse en respect de la Convention des Nations Unies pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles. L'Union Européenne a le devoir d'encourager ses Etats membres à ratifier cette Convention qui reconnaît notamment aux migrants le droit au regroupement familial, à une protection égale devant la loi et à un recours effectif en cas de violation de leurs droits.

Cette difficulté d'aboutir à une harmonisation des normes au niveau européen et surtout d'aboutir à une harmonisation de qualité est démontrée par la cacophonie existant entre les mesures prises par les Etats membres.

En **GRÈCE**, le gouvernement prépare une nouvelle loi sur la situation des étrangers, destinée à harmoniser la législation grecque avec les directives de l'Union Européenne en matière d'immigration. Si ce projet de loi présente certains aspects positifs tels que la création d'un cadre législatif plus fonctionnel, il faut dénoncer le fait que ce projet de ne soit pas basé sur une nouvelle conception de la politique d'immigration, qui inclurait une approche des droits d'immigrants et viserait à leur intégration. Au contraire, le projet de loi adopte les dispositions minimales des directives européennes, tout en laissant la Grèce à la dernière place parmi ses partenaires Européens.

En **LITUANIE**, la migration économique n'est pas très fréquente mais il ne peut être nié que certains demandeurs d'asile tentent de rentrer en Lituanie en tant que travailleurs migrants. L'intégration de ces travailleurs ne se fait pas dans de bonnes conditions. La société lituanienne réagit en effet négativement à la venue de migrants et les cas d'intégration réussie sont assez rares. Il est ainsi difficile pour ces derniers de trouver un emploi. Si les besoins économiques sont réels et que la possibilité est donnée aux migrants de trouver un emploi, les migrants économiques en Lituanie sont handicapés dans leur recherche de travail par leur bas niveau d'éducation, leur faible connaissance du lituanien et l'étroitesse du marché local de l'emploi. En conséquence de ces difficultés, la loi lituanienne n'autorise l'octroi du permis de travail qu'en fonction des besoins du marché du travail lituanien.

En **ESPAGNE**, la seconde réforme de la Loi d' "Extranéité" approuvée en novembre 2003, a entraîné un important retour en arrière des droits des immigrants puisqu'elle transfère les frontières administratives de l'Espagne à ses ambassades et consulats des pays d'origine des immigrants, rendant la procédure d'obtention de permis de résidence et de travail absolument impossible une fois qu'ils sont sur le territoire espagnol. De la même manière, cette réforme réduit les possibilités de regroupement familial.

La Ligue Andalouse des Droits de l'Homme dénonce cette réforme qui fait primer l'immigration temporaire conditionnée à la demande du marché sur une immigration durable et stable formée de familles définitivement installées sur le territoire et jouissant des mêmes droits que les nationaux. Ainsi, l'immigration n'est rendue possible que si elle est exclusivement reliée à l'existence d'un contrat de travail, dont l'obtention est dépendante des besoins de l'économie nationale.

Au travers de cette réforme, l'Espagne se convertit ainsi en bon élève des politiques européennes de l'immigration qui sont adoptées en silence mais de manière continue par l'Union Européenne, au prix d'une vision utilitariste du travailleur qui est condamnée.

***La question des migrations économiques ne peut être traitée à part mais doit prendre part à un débat démocratique portant sur l'ensemble des politiques d'immigration et d'asile de l'Union Européenne. Il est en effet pour le moins inquiétant de voir se dessiner un projet de politique « positive » en faveur des seuls migrants à vocation économique tandis que les droits « communs » des migrants sont constamment revus à la baisse, les entraves à la liberté de circulation régulièrement accrues et que la répression des migrants a été officialisée par le Programme de la Haye.***

*mais doit prendre part à un débat démocratique portant sur l'ensemble des politiques d'immigration et d'asile de l'Union Européenne. Il est pour le moins inquiétant de voir se dessiner une politique d'immigration exclusivement centrée sur les besoins économiques des Etats, sans que pour autant soit garantie une intégration, y compris de leur famille, de ceux qui ont été admis à venir travailler. Cette politique dite « positive » en faveur des seuls migrants à vocation économique ne saurait cacher la régression constante des droits « communs » des migrants comme l'accroissement des entraves à la liberté de circulation, la répression des migrants, non « voulus », officialisée par le Programme de la Haye. Cette politique d'immigration « économiques », sans garanties de droits à l'intégration, conduit à considérer les travailleurs migrants des pays tiers comme de simples marchandises, achetées au grés des seuls besoins de l'économie européenne, qui deviennent indésirables quand cesse leur contrat de travail. Cette politique revient à puiser et à attirer des compétences quitte à en priver les pays concernés, comme l'on puise déjà dans les matières premières de ces pays. L'AEDH ne peut accepter que des femmes et des hommes soient traités comme des marchandises, comme des simples matières premières que l'on importe au grés des besoins. Ce sont d'abord des être humains dont les droits doivent être garantis conformément aux conventions internationales.*

## 2.2 MIGRATIONS CLANDESTINES ET EXPULSIONS COLLECTIVES

Nous assistons actuellement à un inquiétant mouvement de banalisation des vols de retours collectifs des personnes arrivées en situation irrégulière ou illégale sur le territoire des Etats membres de l'Union Européenne. En 2003, la Présidence italienne avait proposé une initiative afin d'organiser des vols communs pour l'expulsion des ressortissants des pays tiers qui sont sujets d'ordres d'expulsion dans au moins deux des Etats membres. La Présidence irlandaise a proposé aux Etats de lancer des **projets pilotes de charters communs** au cours du Conseil JAI informel de Dublin les 22 et 23 janvier 2004. Le 22 janvier 2004, la Commission Européenne a proposé de financer les projets pilotes de ces charters sur des fonds communautaires à hauteur de 30 millions d'euros pour 2005 et 2006. Les projets des charters pourront être organisés dans le cadre de l'Agence européenne pour la surveillance des frontières (FRONTEX) qui est entrée en fonction le 15 mai 2005, une agence dont l'AEDH critique par ailleurs le manque d'indépendance et l'ambiguïté de son mandat. Parallèlement, la Commission a proposé, en mai 2004, une harmonisation des règles applicables à ces opérations de rapatriement.

L'AEDH accueille favorablement le rejet de cette initiative par le Parlement européen lors de sa session plénière en mars et en avril 2004. **Le Parlement a notamment décrit les retours collectifs comme une « pratique déplorable »** à laquelle il ne faut recourir que dans des cas exceptionnels et a considéré qu'il est inacceptable que les droits des personnes ainsi expulsées soient décrits dans une annexe non contraignante à la proposition et non dans le dispositif lui-même.

Toutefois, l'AEDH dénonce la position prise par le Conseil le 12 juillet 2004 par rapport à l'initiative italienne. Ce dernier avait en effet présenté les vols conjoints comme un moyen efficace et humain pour assurer le départ des personnes en situation irrégulière résidant sur le territoire des Etats membres, un moyen qui serait selon le Conseil, en adéquation avec les conventions et traités internationaux et communautaires. L'AEDH déplore le recours à un tel argument dont le manque de légitimité peut facilement être démontré : il suffit ainsi de se référer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, à la Charte des droits fondamentaux ou encore à la Convention de Genève

relative au statut des réfugiés. En effet, conformément aux dispositions de ces différents textes, **les pratiques proposées violent les principes de l'interdiction de l'expulsion collective, la protection contre le traitement inhumain et dégradant, et le principe de non refoulement des demandeurs d'asile.** Le Conseil a en outre noté que de tels vols sont déjà utilisés afin de partager les coûts et de mieux utiliser les ressources. L'AEDH exige que le Conseil prenne position en fonction de critères qui doivent être en priorité liés au respect des droits des demandeurs d'asile et non à des questions économiques. Face à une telle volonté du Conseil d'augmenter le nombre de vols conjoints, les ONGs se doivent d'agir efficacement.

La Commission a également publié un document interne sur « les Standards communs sur le retour ». Cette version préliminaire constitue une base de discussion avec les Etats membres qui est nécessaire à la préparation de la prochaine directive de la Commission. Cette directive, prévue pour 2005, définira des standards communs de procédures pour le retour des ressortissants des pays tiers qui restent illégalement sur le territoire des Etats Membres.

Plus généralement, l'AEDH regrette vivement que ces mesures ne respectent ni les textes internationaux ni la jurisprudence de la Cour Européenne de Justice, notamment au regard de l'interdiction de tout traitement inhumain et dégradant résultant des expulsions par charters et des conditions de détention précédant ces vols. En effet, si les institutions européennes veulent être perçues comme crédibles en maintenant l'édiction de normes juridiques relatives à la protection des droits fondamentaux qui leur soient propres, il est plus qu'impératif de mettre un terme à ce non-respect des conventions internationales existantes.

L'AEDH dénonce ainsi le fait qu'aucune action n'ait été entreprise afin de stopper ou de réprimander les expulsions collectives de plus de 1000 migrants organisées par le gouvernement italien au début du mois d'octobre 2004. Ces expulsions se sont faites en violation des droits fondamentaux et des normes de traitement des demandeurs d'asile.

Cette attitude passive, combinée à une attitude agressive de certaines institutions telles que le Conseil ne peut qu'encourager les gouvernements des Etats membres à se considérer comme libres de toute obligation envers le respect des droits de l'Homme.

*L'AEDH appelle instamment les Etats membres à respecter leurs engagements pris lors du Conseil de Tampere et à renoncer à ces formes de refoulements et d'expulsions groupés contraires aux règles de droit et aux principes auxquels nos Etats ont souscrit au travers des divers instruments internationaux posant les normes en matière de respect des droits fondamentaux.*

### **2.3 LE CAS PARTICULIER DES MINEURS ISOLÉS**

Les enfants migrants séparés de leurs parents comptent parmi les populations les plus vulnérables au monde ; ils sont particulièrement exposés au risque de mauvais traitements. Selon le Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR), il y aurait environ **50 000 mineurs isolés étrangers** en Europe occidentale et orientale ; la moitié d'entre eux serait originaire d'Europe orientale et 30% d'Afrique subsaharienne. Ils fuient la misère, la guerre, les persécutions spécifiques aux enfants - telles que l'enrôlement dans les forces armées - ou bien encore sont victimes de la traite.

Dépourvus de statut propre, les mineurs isolés étrangers se trouvent au croisement d'appartenances juridiques multiples et relèvent de plusieurs branches du droit - protection de l'enfance, droit des étrangers, droit d'asile... - dont l'articulation peut être problématique. Au niveau international, ils seront essentiellement protégés par la Convention des droits de l'enfant du 20 novembre 1989<sup>19</sup> et son protocole additionnel sur la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, par la Convention de La Haye de 1961 relative à la protection des enfants, par la Convention de Genève de 1951 sur la détermination du statut de réfugié, et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Au sein de l'Union Européenne, la Charte des Droits Fondamentaux<sup>20</sup> et de nombreux textes de droit dérivé<sup>21</sup> comportent des dispositions relatives aux mineurs isolés.

**En 2004**, le conseil a adopté la directive 2004/83 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié. L'AEDH se réjouit qu'un article traite spécifiquement des mineurs non accompagnés : l'article 30 impose en effet aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer le placement et la représentation des mineurs non accompagnés, et pour veiller à ce que leurs besoins soient pris en considération – ceci toujours dans le respect de « *l'intérêt supérieur du mineur* ».

Cependant, l'AEDH déplore qu'il existe encore dans les faits de nombreux **obstacles et freins récurrents à la mise en place d'une protection effective**. Le premier est celui de l'incertitude quant à la minorité de l'intéressé. L'absence de papiers et l'indétermination de l'âge sont souvent vécues comme des freins à l'accueil d'urgence. Pour y remédier, les autorités pratiquent couramment un examen osseux, unanimement critiqué en raison de sa faible fiabilité (la marge d'erreur étant de plus ou moins dix-huit mois). De même, on déplore une application hésitante du principe de l'enfance en danger : selon une idée très répandue, seuls les enfants maltraités seraient considérés comme dignes d'une protection... Le déficit de structures d'accueil d'urgence et un accompagnement éducatif problématique sont aussi regrettables. D'une manière générale, la situation des mineurs isolés reste préoccupante dans de nombreux Etats de l'Union, l'intérêt de l'enfant n'étant souvent pas suffisamment considéré.

En **FRANCE**, le nombre de mineurs étrangers isolés n'est pas connu avec exactitude ; les seuls chiffres communiqués sont ceux des mineurs demandeurs d'asile. Or, ceux-ci ne cessent de croître : l'OFPRA avance les chiffres de 1 221 demandes enregistrées en 2004 contre 949 en 2003 et 845 en 2002. Cette augmentation semble directement liée aux actuelles situations de crises et de conflits, tout particulièrement en Afrique.

#### *Droit de la nationalité*

La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité va dans le sens d'une aggravation de la situation des mineurs étrangers isolés. Ainsi, les mineurs confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ne peuvent

---

<sup>19</sup> Notamment art. 20 : « *Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial (...) a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat* » et art.3 : « *L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision le concernant* ».

<sup>20</sup> Art.24 : « *1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité. 2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

<sup>21</sup> Recommandation 1596/2003 du 31 janvier 2003 relative à la situation des jeunes migrants en Europe ; Directive 2001/55/CE du 20 janvier 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées ; Directive 2003/9/CE du 20 janvier 2003 relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile...

plus obtenir la nationalité française s'ils n'ont pas été confiés à l'ASE avant l'âge de quinze ans. Cela signifie pratiquement que tous les mineurs pris en charge par l'ASE après l'âge de quinze ans n'ont plus aucune perspective à leur majorité, l'âge de la majorité étant fixé à 18 ans en France. Ils ne peuvent plus accéder à la nationalité française et les textes existant ne comportent aucune disposition en remplacement (cf. ordonnance du 2 novembre 1945). De fait, les éducateurs se trouvent confrontés à des situations humainement inadmissibles : des formations commencées quelques années auparavant sont interrompues et les prises en charge cessent brusquement.

Le gouvernement français se refuse à entendre cette réalité et a explicitement indiqué dans sa circulaire du 20 janvier 2004<sup>22</sup> que « afin notamment de lutter contre l'immigration clandestine de mineurs isolés, la loi nouvelle institue désormais (...) une condition de délai fixée respectivement à cinq et trois ans pour l'acquisition de la nationalité ». Les mineurs étrangers isolés en France sont donc plus considérés comme des suspects que comme des personnes protégées.

---

<sup>22</sup> Circulaire du 20 janvier 2004 n°NOR/INT/D/04/00006/C portant application de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité

### *Mineurs en zone d'attente*

Le mineur de plus de 13 ans qui entre en France par voie ferroviaire, maritime ou aérienne alors qu'il n'y est pas autorisé ou qui demande son admission au titre de l'asile, ne voit pas son traitement différencié par rapport à celui d'un majeur. Dans certains cas, ces mesures peuvent aussi toucher des mineurs de moins de 13 ans. La Ligue française des Droits de l'Homme dénonce également fermement cette situation. L'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 permet en effet à l'administration de maintenir un mineur en zone d'attente pendant une période pouvant aller jusqu'à 20 jours, structure inadaptée et uniquement prévue pour assurer l'effectivité de son refoulement sans que sa situation ne fasse l'objet d'un examen approfondi. Cette situation est évidemment contraire à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant et à la Charte des Droits Fondamentaux, et est fermement dénoncée depuis plusieurs années tant par le monde associatif que par les institutions. La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a ainsi à diverses reprises recommandé l'admission immédiate sur le territoire français du mineur isolé demandeur d'asile (avis des 3 juillet 1998 et 24 avril 2003).

### *Administrateur ad hoc*

S'agissant du droit interne, tant le dispositif de protection de l'enfance en danger que celui de la représentation juridique des mineurs ont longtemps été purement et simplement écartés. Afin de contourner les dispositions existantes tant en droit interne qu'en droit international, la loi du 4 mars 2002 a créé l'administrateur ad hoc, chargé d'assister le mineur durant son maintien en zone d'attente et, d'assurer sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien. Or, ce nouveau dispositif, qui se devait d'être un outil de protection de l'enfance, est en fait un outil qui répond essentiellement au souci de contrôler les flux migratoires. En effet, il s'agit plus d'une représentation formelle que d'un moyen de mieux faire entendre la voix de l'enfant, qui permet surtout de contourner l'incapacité juridique du mineur et la jurisprudence afférente de nullité du placement en zone d'attente...

La pratique a confirmé les craintes des associations et des autorités administratives indépendantes telles que la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, avec la nomination de seulement deux administrateurs ad hoc, dont les candidatures ont été présentées par une association du département de la Seine Saint Denis. En outre, au cours de l'année 2004, il s'est avéré que les administrateurs ad hoc sont restés, dans un certain nombre de cas, inactifs et difficilement joignables par les personnes concernées, ce qui a conduit à l'impossibilité d'exercer les voies de recours dont peuvent bénéficier les mineurs.

En **ESPAGNE**, la présence de mineurs est une réalité migratoire depuis le milieu des années 1990. Ils commencent tout juste à être reconnus en tant que tels. Ces mineurs sont en situation de détresse et – au début – ont accès aux systèmes de protection de chaque Communauté Autonome. La loi exprime clairement le critère qui doit normalement guider la conduite à tenir avec ces mineurs : à tout moment « *l'intérêt supérieur du mineur* » doit être recherché.

Au cours des mois de juillet, août et septembre 2004, l'Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) a réalisé une investigation centrée sur l'évaluation de l'application de deux « instruments » qui rendent possible le retour de ces mineurs d'origine marocaine dans leur pays. Or ces retours ne respectent pas souvent cet « intérêt supérieur du mineur », et se traduisent en fait par des expulsions pures et simples, car, de fait, les mineurs reçoivent le même traitement que les adultes. Ces deux instruments sont :

- L'Instruction 3/2003 du Procureur Général de l'Etat du 23 octobre 2003 sur la provenance des étrangers mineurs qui prétendent entrer illégalement en Espagne et pour lesquels on n'assiste pas à une situation de détresse. Cette instruction exclut les mineurs d'origine

marocaine de plus de 16 ans des systèmes de protection, puisque qu'elle permet le retour immédiat à la frontière. Selon les données officielles, il y a eu 60 retours qui se sont faits par cette "voie rapide" à partir de Motril (Granada).

- Le Memorandum d'entente entre le Maroc et l'Espagne sur le rapatriement assisté de mineurs non accompagnés, signé le 24 décembre 2003. A la différence de l'Instruction, ce Mémorandum permet le retour des mineurs qui sont déjà dans les systèmes de protection.

Les mineurs sont donc renvoyés suivant la même procédure que les adultes. La seule différence réside dans l'intervention du procureur (la plupart du temps par téléphone) qui évalue la convenance du retour sans voir le mineur et en calculant un âge fictif avec des moyens déficitaires comme l'est la preuve osséométrique. Selon l'APDHA, cette manière de procéder manque de garanties nécessaires et va à l'encontre de l'intérêt supérieur du mineur. Il arrive que ces mineurs soient renvoyés en 48 heures de Granada à Melilla et remis aux autorités des frontières marocaines. Aucun type d'intervention préalable qui permettrait de connaître la situation familiale du mineur n'est réalisé, ni en Espagne ni au Maroc à son retour. Les mineurs passent entre un et trois jours au Commissariat et sont abandonnés à leur destin à plus de 1000 km de leurs maisons, puisqu'une majorité d'entre eux sont du Sud du Maroc (Kelaï Sragna, Beni Mellal). L'administration andalouse pense que cette « voie rapide » est plus sûre pour les mineurs. Néanmoins la pratique la plus répandue pour ces mineurs consiste à retenter l'expérience. Mais pas en barque parce c'est onéreux. Les jeunes tentent d'arriver à Tanger pour tenter la traversée du Déroit cette fois sous un camion ou un autobus. Cependant, la situation de risque et le manque de protection, loin de diminuer, augmentent. Ceci signifie que l'application de l'Instruction a réduit en Andalousie le nombre de mineurs accueillis dans les centres, mais en sacrifiant les droits fondamentaux des mineurs. De même, le Mémorandum du 24 décembre 2003 est un instrument insuffisant et limité pour affronter une réalité comme la migration des jeunes, qui permet en fait surtout des expulsions cachées.

L'APDHA suggère plutôt la création d'un axe de travail préventif et de sensibilisation sur les risques de cette migration précoce, avec une prévention à trois niveaux :

- *A long terme*, en améliorant la situation de l'enfance et de l'adolescence en général, en thèmes de travail et d'éducation, et en améliorant le système de protection de l'enfance au Maroc.
- *A moyen terme*, en intervenant dans les zones d'où sont originaires ces jeunes, et avec leurs familles.
- *A court terme*, en travaillant avec les mineurs "potentiels" migrants afin de leur offrir d'autres options possibles et réelles de futur.

En conclusion, l'APDHA manifeste son total désaccord avec l'expulsion des mineurs non accompagnés. Elle pense qu'à aucun moment, ni l'Instruction ni le Mémorandum ne répondent à l'intérêt supérieur du mineur ni au droit de vivre dans une famille, pourtant présentés comme fondement de ces retours. Ces expulsions répondent à la logique d'une politique étrangère centrée sur le contrôle des frontières et non sur le respect des droits fondamentaux normalement garantis à chacun. Il est possible qu'il y ait des jeunes pour lesquels un retour au Maroc soit un bien ; mais cette réalité est très exceptionnelle. La détérioration de la situation des mineurs provoquée par l'application de ces deux instruments est un échec pour les deux pays. Les mineurs continueront de réaliser leurs projets migratoires, de n'importe quelle manière, mettant en danger leur intégrité physique et leur dignité. Et comme ils le disent eux-mêmes : « *moi, j'ai seulement une chose à perdre : la vie* ».

En **BELGIQUE**, la loi programme instituant un mécanisme de tutelle pour les mineurs étrangers non accompagnés est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004. Le service des Tutelles est donc désormais opérationnel. Sa mission est notamment de désigner un tuteur aux mineurs étrangers non accompagnés en vue d'assurer leur représentation ; de procéder à l'identification des mineurs non accompagnés, et, en cas de contestation quant à leur âge, de faire vérifier cet âge au moyen d'un test médical ; de coordonner les contacts avec les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement, avec les autorités compétentes en matière d'accueil et d'hébergement, ainsi qu'avec les autorités des pays d'origine des mineurs, notamment en vue de rechercher leur famille ou toute autre structure d'accueil ; et enfin d'assurer qu'une solution durable conforme à l'intérêt du mineur est recherchée dans les meilleurs délais par les autorités compétentes.

Concernant l'accueil des mineurs, la loi du 24 décembre 2002 indique que « l'hébergement des mineurs a lieu dans le respect des dispositions légales qui régissent l'accès au territoire ». Au vu des grandes disparités de fonctionnement dans les centres qui accueillent des mineurs étrangers non accompagnés, et après consultation des milieux concernés, la Plate-forme Mineurs en exil recommande d'uniformiser les normes minimales d'accueil. Au titre de remarque préalable, la Plate forme rappelle que l'enfermement des mineurs en centres fermés est une mesure inadéquate et non conforme aux traités internationaux des droits de l'enfant et de l'homme. Plus généralement, les associations de défense des droits de l'homme soulignent que nonobstant la mise en place du Service de tutelles, l'accueil des mineurs non accompagnés demeure problématique. Le projet de la Ministre de l'Intégration sociale prévoit l'accueil des mineurs non accompagnés en deux phases : une première phase d'observation organisée par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) pour une durée maximale de 14 jours (placement d'urgence dans un centre sécurisé avec un encadrement adapté), et une phase de suivi, organisée par l'Etat fédéral et les Communautés en fonction des besoins individuels de chaque jeune (placement dans une institution de l'aide à la jeunesse, en famille d'accueil etc. ). Ce système ne s'appliquerait pas aux mineurs non accompagnés qui arriveraient à la frontière et se verraient refuser l'accès au territoire. Ces derniers seraient placés dans un centre extraterritorial fermé pour 15 jours endéans lesquels une décision (de refoulement, d'entrée) serait prise les concernant. Si les associations se réjouissent qu'un plan concret de prise en charge des mineurs non accompagnés soit débattu, elles n'en sont pas moins inquiètes sur deux points :

- *l'enfermement* : l'enfermement des mineurs dans un centre extraterritorial fermé à la frontière contrevient à l'engagement pris par le gouvernement de ne plus procéder à l'enfermement de mineurs et constitue une violation flagrante des normes internationales de protection des droits de l'homme auxquelles la Belgique est tenue de se conformer.
- *le refoulement* : les associations soulignent qu'il ne peut y avoir refoulement sans garanties. Et rien ne justifie selon elles que le mineur soit maintenu dans une structure fermée pendant ce laps de temps.

En **GRÈCE**, le Conseil grec pour les réfugiés (CGR) estime qu'au moins 300 demandeurs d'asile mineurs sont arrivés en Grèce non accompagnés et sont confrontés à de graves difficultés pour s'intégrer dans la société. Certains d'entre eux ont été retenus dans la région frontalière, en commun avec des adultes et dans des conditions insatisfaisantes, pendant trois mois, jusqu'à ce que la décision sur leur expulsion ou leur admission en Grèce ait été rendue. Des lacunes subsistent également dans le dispositif législatif en ce qui concerne l'identification des mineurs, accompagnés ou non, la désignation d'un tuteur légal et la recherche de solutions durables. Ainsi, certains mineurs séparés de leurs familles ne sont pas identifiés en tant que tels ; ils sont mis sous détention et, une fois libérés, ne sont pas placés dans des institutions de

protection ou de soins. Le HCR appelle donc le Gouvernement grec à adapter sa législation nationale à la directive de l'UE sur les normes minimales pour l'accueil des mineurs demandeurs d'asile dans les Etats membres, notamment en ce qui concerne la représentation par un tuteur légal.

*La situation des mineurs isolés est accablante. Alors qu'ils devraient bénéficier d'une protection immédiate et sans limite, conformément aux préceptes de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), ils sont trop souvent assimilés à des adultes dès l'âge de 15 ans voire moins. On constate que l'enfermement devient la règle dans beaucoup de pays de l'Union et que cet enfermement est suivi la plupart du temps d'un refoulement, ceci en violation des normes internationales de protection. Quand ces mineurs peuvent bénéficier d'une protection et d'une formation, à leur majorité ils basculent dans une situation d'illégalité. L'AEDH ne peut que dénoncer cette situation et inciter vivement l'Union Européenne et les Etats membres à prendre des mesures pour traiter plus efficacement le problème des mineurs demandeurs d'asile non accompagnés, à adopter des textes spécifiques afin que ces mineurs soient traités avec dignité et que leur soit accordé un niveau de protection élevé.*

## 2.4 LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

La "**nouvelle traite des esclaves**" est un phénomène qui touche toutes les régions du monde et la plupart des pays, et qui fait chaque année plus de 700 000 victimes. Elle constitue une atteinte à tous les instruments internationaux de protection des droits fondamentaux des personnes, et notamment au droit à l'intégrité physique et mentale, à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne, à la dignité, à la vie de famille, à la liberté de mouvement, au respect de la vie privée et à un logement sûr, au droit de ne pas être soumis à l'esclavage, à la torture ni à d'autres traitements inhumains et dégradants et au droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint. L'article 5(3) de la Charte des Droits Fondamentaux dispose expressément que « la traite des êtres humains est interdite ». Or, le nombre de personnes victimes de la traite des êtres humains dans les pays membres a augmenté de manière alarmante ces dix dernières années.

La traite des êtres humains concerne tous les individus, mais touche essentiellement les femmes et les enfants. Les victimes se laissent piéger par des offres d'embauches alléchantes ou des promesses d'une vie meilleure. Rapidement, elles sont prises en main par des trafiquants, acheminées à l'aide de faux papiers ou clandestinement dans l'Union européenne où elles sont forcées de se livrer à des activités très lucratives pour ceux qui les exploitent : travail dans des ateliers clandestins, spectacles érotiques, prostitution, mendicité. Elles sont souvent battues et violées pour briser toute volonté de résistance ou pour les dissuader de dénoncer les trafiquants. Ceux-ci sont rarement appréhendés et encore plus rarement poursuivis. Les sanctions contre les personnes impliquées dans la traite d'êtres humains sont relativement légères par rapport à celles dont sont passibles les auteurs de trafic de drogue ou de trafic d'armes. Les victimes sont souvent traitées en criminelles par les autorités de l'Etat d'accueil qui les arrêtent, engagent des poursuites contre elles et les expulsent. La méconnaissance de leurs droits, les obstacles culturels et linguistiques et l'absence de mécanismes d'aide sont autant de facteurs qui contribuent à isoler davantage encore les victimes de la traite et à les empêcher de chercher à obtenir justice.

Ce phénomène à caractère transnational nécessite donc une réponse coordonnée entre les différents acteurs. Il constitue notamment une priorité de l'UE, s'inscrivant dans le cadre des conclusions du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 et du Conseil européen de Séville de juin 2002. Les travaux consacrés à la lutte contre ce trafic s'articulent actuellement autour des recommandations contenues dans la « déclaration de Bruxelles » adoptée le 20 septembre 2002. Ainsi le Conseil a adopté une directive du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes. De même, un groupe d'experts a été formé en mars 2003 afin d'aider la Commission à lancer de nouvelles propositions. Il a remis le 22 décembre 2004 un rapport dans lequel il préconise notamment la mise en place de mécanismes de coopération et de coordination, tant au niveau national qu'au niveau européen, et l'adoption de davantage de mesures de prévention de la part des pays européens de destination. Sur la base de ce rapport, la Commission publiera une communication sur la prévention de la traite en 2005, dans laquelle elle présentera des idées appropriées dans ce domaine politique clé. Dans ce contexte, les droits fondamentaux des victimes de la traite, la situation des mineurs, ainsi que le besoin d'une approche holiste et intégrée, seront des questions capitales. **L'AEDH soutient ce projet de communication, tout en continuant de réaffirmer la nécessité d'une approche intégrée du problème de la traite basée sur le respect des droits humains.**

Une entreprise notable est celle du projet de Convention européenne du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (qui sera adoptée le 16 mai 2005), premier instrument international jamais conçu pour protéger les droits spécifiques des victimes de la traite. Dans ce cadre, le Conseil a adopté une position commune le 25 octobre 2004, et la Commission elle-même a négocié le projet de convention au nom de l'Union Européenne. Cette convention exigera des signataires qu'ils appliquent des normes minimales contraignantes pour la protection et l'aide aux victimes de la traite. L'AEDH encourage tous les membres de l'Union Européenne à signer cette convention, et ainsi à entraîner l'Union à réagir plus efficacement à la traite des êtres humains.

En **FRANCE**, sont apparues depuis cinq ans des jeunes femmes et des mineures originaires de l'Europe de l'Est et de l'Afrique de l'Ouest anglophone, étroitement surveillées, contraintes à exercer l'activité prostitutionnelle. Face à ce constat, les associations intervenant auprès des personnes prostituées dans des actions de prévention-réduction des risques, ont interpellé les pouvoirs publics afin que soit mis fin à la situation d'esclavage dont elles sont journellement témoins. En outre, les pouvoirs publics ont été régulièrement saisis par les habitants des quartiers concernés par la présence de ces jeunes femmes. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a introduit de nouvelles infractions pénales, notamment le délit de racolage, dans le but de répondre aux troubles causés à l'ordre public et de permettre l'éradication des réseaux étrangers de proxénétisme.

Or, aujourd'hui, la réalité est bien loin des discours officiels sur le respect de la dignité humaine et de la lutte contre la traite des êtres humains. Comme le communiquent les services de police, depuis l'automne 2003, 2 683 gardes à vue ont été effectuées, 310 reconduites à la frontière de jeunes femmes ressortissantes de l'Europe de l'Est ont été exécutées, seules une dizaine d'affaires pour des faits de proxénétisme mettant en cause essentiellement des ressortissants de l'Europe de l'Est ont été initiées. Force est de constater que la mise en place d'un dispositif répressif, particulièrement actif depuis deux ans, n'a fait qu'aggraver la situation des personnes prostituées, quelle que soit leur nationalité - française ou étrangère -, sans que les réseaux

criminels, censés être concernés par le durcissement des lois pénales françaises, ne soient inquiétés.

D'autre part, a été mise en place une unité spéciale de la police nationale affectée à la lutte contre le racolage dans Paris exclusivement, à l'automne 2003 (USIT). Cette unité est composée de 51 fonctionnaires de police. Situation pour le moins étonnante et disproportionnée lorsque l'on sait que l'Office central de lutte contre la traite des êtres humains (OCRTEH), dépendant directement du ministère de l'Intérieur, ne dispose que depuis très peu de temps de 31 fonctionnaires de police, aidés de deux administratifs soit au total 33 personnes, pour démanteler les réseaux mafieux sur l'ensemble du territoire français.

La Ligue des Droits de l'Homme déplore donc une inflation des outils juridiques en vigueur, qui ne se justifie aucunement et suscite davantage l'inquiétude dans une société démocratique. En effet, le Code Pénal condamne clairement le racolage (article R-625-8) et le proxénétisme (articles 225-5 et suiv.), tandis que le titre II de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure est entièrement consacré à la traite des êtres humains. Les dispositions y figurant sont complètes et permettent de lutter contre toute exploitation de la personne humaine, que ce soit dans le domaine de l'esclavage domestique, économique ou aux fins d'exploitation sexuelle. A ce jour, aucune procédure judiciaire pour traite des êtres humains n'a pourtant été entamée.

Enfin, les articles du code pénal entrés immédiatement en vigueur ne portent que sur la partie répressive : interpellation, garde à vue, retrait du titre de séjour temporaire pour les personnes prostituées étrangères. Le volet social qui devait être le complément du volet répressif n'existe toujours pas, 22 mois après l'entrée en vigueur de la loi.

De même, l'état des lieux concernant la traite des êtres humains inquiète la Ligue des Droits de l'Homme. La peur des personnes prostituées traitées comme des délinquantes, sur lesquelles pèsent pressions et menaces des autorités policières et dont les conditions de maintien dans les locaux de police ne sont pas toujours assurées dans le respect des dispositions du code de procédure pénale. Les actions répressives décrites ci-dessus contraignent les personnes prostituées à exercer dans des conditions extrêmement dangereuses, en dehors des lieux traditionnels, donc plus exposées aux agressions.

Aujourd'hui, les personnes qui gèrent ces réseaux poursuivent toujours leurs activités criminelles en toute impunité. Les associations de terrain tant communautaires que constituées de travailleurs sociaux se sont régulièrement exprimées à ce sujet, à la suite de la présence de ces hommes de mains devant leurs véhicules, voire même de l'intervention directe de ces derniers dans les bus de prévention pour reprendre les jeunes femmes qui sont montées pour bénéficier de conseils et de matériel de prévention.

*La situation n'est donc nullement résolue sur le plan de la traite des personnes et l'on assiste à une aggravation sanitaire et/ou sociale profonde dans la population prostituée.*

En **GRÈCE**, pays de destination et de transit pour le trafic d'êtres humains, cette situation de violation grave des droits de l'Homme persiste malgré l'adoption d'un cadre législatif en 2003. Les femmes et les enfants venant des pays voisins tels que l'Albanie, mais aussi de pays plus lointains sont particulièrement concernés. L'ECRI, qui le 8 juin 2004 a rendu public son troisième rapport concernant la Grèce, recommande que des mesures supplémentaires soient prises pour combattre la traite des femmes et des enfants, notamment en menant une action de prévention et de sensibilisation à ce grave problème auprès de tous les segments de la

population concernée. En particulier, l'ECRI encourage les autorités grecques à protéger les victimes de la traite d'êtres humains et à sanctionner efficacement les trafiquants.

La situation reste préoccupante en matière de traite des femmes pour la prostitution mais aussi d'enfants, ressortissants d'Albanie, qui sont soumis au travail forcé. Les enfants de plus de 12 ans qui sont arrêtés par la police sont considérés comme des immigrés en situation irrégulière qui doivent être expulsés et non comme des victimes de traite d'êtres humains. Les enfants de moins de 12 ans sont placés dans des centres d'accueil en attendant que leur famille soit localisée. L'ECRI s'inquiète d'allégations selon lesquelles plusieurs centaines d'enfants albanais qui avaient été placés dans des centres d'accueil gérés par l'Etat ont disparu de ces centres en 2002. Dans certains cas, il se pourrait que les enfants soient à nouveau tombés dans les mains des trafiquants qui les avaient fait entrer en Grèce.

En **BELGIQUE**, malgré les efforts déployés en matière de lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains, le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies reste préoccupé en 2004 par le fait que des permis de séjour ne sont accordés aux victimes de la traite des êtres humains que si celles-ci collaborent avec les autorités judiciaires, et qu'une aide financière en cas d'actes de violence ne leur est octroyée qu'à des conditions restrictives.

La déclaration de politique générale du premier ministre du 12 octobre 2004 indiquait que « *la possibilité d'attribuer aux victimes de la traite des êtres humains un statut de séjour tel que prévu actuellement dans une circulaire et qui stipule la protection en cas de collaboration avec la justice, sera réglée avant la fin de l'année* ». Il ne semble donc pas que le gouvernement s'engage dans la voie de l'assouplissement des conditions d'octroi de séjour souhaitée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Il y a lieu cependant de souligner que, pour le 6 août 2006, la Belgique doit assurer la transposition de la Directive 2004/81/CE du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes.

*L'AEDH, au regard de ces rapports nationaux, est fermement déterminée à se battre en faveur d'une approche intégrée, basée sur le respect des droits humains, de la lutte contre la traite des êtres humains. S'il y a toujours en théorie de bonnes intentions, les victimes restent en réalité toujours des victimes. Le chantage au titre de séjour et à l'aide pour les victimes qui coopèrent est particulièrement intolérable, toute personne en situation difficile devant être secourue et aidée sans condition. De même, les peines encourues par les trafiquants restent bien trop faibles. L'AEDH appelle à un vrai rééquilibrage dans la lutte contre la traite des êtres humains, afin de ne surtout pas confondre coupables et victimes de ces trafics. Les victimes des trafics humains ne doivent pas être considérés comme des délinquants, c'est justement parce qu'elles sont victimes de violences qu'elles sont contraintes à des activités comme la prostitution ou le travail illégal. Elles ne sont pas coupables, elles ne peuvent être traitées comme de simples immigrés illégaux, elles doivent bénéficier de mesures de protection et d'accompagnement.*

# III. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET LA PRIMAUTÉ DE LA SÉCURITÉ SUR LES DROITS FONDAMENTAUX

Depuis le 11 septembre 2001, un arsenal juridique répressif s'est progressivement mis en place, au niveau national, européen et international pour intensifier la lutte contre le terrorisme. L'AEDH rejette le terrorisme et tout acte s'y apparentant, car il s'agit là de violations graves de la démocratie, des droits et des valeurs fondamentales. Cependant, l'impératif de lutte contre le terrorisme ne peut justifier la mise en place d'une législation injuste, discriminatoire, arbitraire et attentatoire aux libertés et droits fondamentaux.

Dans ce cadre, l'AEDH est particulièrement inquiète quant aux politiques de l'UE menées actuellement dans les domaines de la protection des données personnelles et du mandat d'arrêt européen.

## 3.1 LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Après les événements tragiques du 11 septembre 2001, les États membres ont invité la Commission à prendre d'urgence des mesures visant à renforcer la sécurité des documents. Le Conseil a donc décidé d'introduire des éléments biométriques dans les passeports européens. Ces identificateurs consisteront en une photo numérisée et des empreintes digitales, qui permettraient, prétend-on, de lutter plus efficacement contre la fraude et la falsification. **L'AEDH se prononce fermement contre l'immatriculation biométrique de tous les citoyens** et résidents européens, pour des prétextes de sécurité.

En effet, le 25 octobre 2004, les ministres européens de la Justice ont décidé d'ajouter les empreintes digitales comme second identifiant – le premier était la photo numérisée – sur les passeports européens. Ils ont également insisté pour que soit instaurée une base de données centralisée. Malgré les revendications du Parlement Européen exprimées dans le Rapport de la Commission Libertés civiles, Justice et affaires intérieures adopté le 2 décembre sur l'introduction d'un identifiant unique, le Conseil de l'UE, passant outre, adoptait le 13 Décembre 2004 un Règlement 2252, qui disposait en son article 1er que : « 1. *Les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres sont conformes aux normes de sécurité minimales décrites dans l'annexe du présent règlement. 2. Les passeports et les documents de voyage comportent un support de stockage qui contient une photo faciale. Les États membres ajoutent des empreintes digitales enregistrées dans des formats inter-opérables. Les données sont sécurisées et le support de stockage est doté d'une capacité suffisante afin de garantir l'intégrité, l'authenticité et la confidentialité des données. 3. Le présent règlement s'applique aux passeports et aux documents de voyage délivrés par les États membres. Il ne s'applique pas aux cartes d'identité délivrées par les États membres à leurs ressortissants ou aux passeports et aux documents de voyage temporaires ayant une validité inférieure ou égale à douze mois. »*

Les données biométriques ainsi que les données personnelles sur les visas seront donc stockées dans les bases de données nationales et européennes. Elles seront accessibles grâce au Système

d'Information des Visas (VIS) intégré au sein du Système d'Information Schengen de deuxième génération (SIS II). L'AEDH s'inquiète de cette **dérive sécuritaire**. En effet, l'AEDH craint que, sous couvert de lutter contre le terrorisme international et l'immigration illégale, cette évolution conduise à une Europe forteresse. De plus, la création d'une base de données centrale accroîtrait le risque que ces données soient utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elle est originellement envisagée. Par ailleurs, un autre argument fondamental semble être l'harmonisation des dispositifs de sécurité du passeport européen. Quoi qu'il en soit, au final, ce sont les libertés fondamentales des individus qui sont atteintes par une mise à mal de la vie privée des individus. En outre, l'AEDH soulève une autre inquiétude. Il semblerait qu'on accorde une trop grande confiance dans une technologie, qui reste néanmoins faillible, même si toujours plus perfectionnée. Aussi, il sera quasiment impossible pour une personne mise en cause par ce système, d'apporter la preuve de son « innocence ».

En **BELGIQUE**, un Arrêté royal du 1er septembre 2004 a officiellement introduit la carte d'identité électronique. La Liga Voor Menschenrechten est très critique quant à l'introduction de ces nouveaux procédés, qui remettent en cause la protection de la vie privée. S'il y a toujours un consensus international concernant la lutte contre le terrorisme et les trafics de drogue, la question reste de savoir jusqu'où les progrès dans ce domaine doivent aller – qui doit avoir accès aux bases de données ainsi constituées ? Comment prévenir les abus ? Selon la Ligue flamande, l'inclusion des données biométriques dans les passeports européens et les cartes d'identité nationales est une évolution qui doit être étroitement surveillée et observée d'un œil critique. C'est notamment la raison pour laquelle la Liga voor Menschenrechten soutient l'initiative de deux parlementaires belges de créer une commission d'enquête concernant les atteintes à la vie privée.

En **GRÈCE**, la Ligue Hellénique relève deux questions très pertinentes, soulevées en 2004 par l'Autorité indépendante pour la protection des données personnelles : celle de la protection de la vie privée des travailleurs et celle de la vidéo-surveillance sur la voie publique.

En effet, ladite Autorité indépendante pour la protection des données personnelles a décidé en 2004 que le traitement des données biométriques pour l'identification des employés ayant droit d'accès au Centre d'Opérations de l'Aéroport international d'Athènes était conforme à la loi, ceci sous certaines conditions - droit à l'information des personnes concernées, interdiction de toute modification du fonctionnement du système de reconnaissance sans autorisation préalable, évaluation de la mise en œuvre du système. L'Autorité a également été saisie de la question du pouvoir d'accès de l'employeur aux ordinateurs personnels de ses employés, et a souligné que la surveillance en temps réel de l'utilisation par l'employé de son ordinateur ainsi que l'accès à des données stockées sur le disque dur s'analyse en un traitement de données personnelles. Compte tenu du rapport de dépendance de l'employé vis-à-vis de son employeur, le consentement libre du premier doit s'accompagner de l'adoption par le responsable du traitement de mesures concrètes afin d'assurer la protection de la vie privée des intéressés.

Concernant la vidéo-surveillance sur la voie publique, l'Autorité indépendante pour la protection des données personnelles a estimé conforme à la loi la surveillance par caméras de la circulation routière durant, dans un premier temps, la phase « opérationnelle » des Jeux Olympiques, de juillet à octobre 2004. L'Autorité a d'abord rappelé que la réception et le traitement des données personnelles à travers un circuit de télévision fermé opérant de manière permanente, continue ou à intervalles réguliers, n'est pas licite, car elle porte atteinte à la personnalité et à la vie privée de l'individu. Exceptionnellement, pareilles mesures peuvent être licites, même sans le consentement de l'intéressé, si le traitement susmentionné vise la

protection des personnes ou des biens ou le contrôle de la circulation, dans le respect des principes de la nécessité et de la proportionnalité : ici le besoin d'assurer la sécurité et la réussite du déroulement des Jeux Olympiques. L'Autorité a posé une série de conditions pour la licéité dudit traitement : interdiction de recevoir et d'enregistrer des images de l'entrée ou de l'intérieur des habitations, information des usagers de manière claire et adéquate, stricte observation des mesures de sécurité du système de stockage des données... L'Autorité a de nouveau été saisie de la question des caméras de surveillance après la fin des Jeux Olympiques, et a décidé de permettre la prolongation du fonctionnement du circuit de télévision fermé en question, installé sur le réseau routier de la préfecture d'Attique pour une durée de six mois (jusqu'en mai 2005) à des fins de contrôle de la circulation, en énonçant encore des conditions strictes. L'obligation d'informer les usagers, à travers, notamment, la mise en place d'un nombre suffisant de panneaux visibles doit ainsi être satisfaite.

*Le conseil de l'U.E., sans tenir compte des avis exprimés par le Parlement, et sous prétexte de lutter contre le terrorisme, s'obstine dans une logique de stockage des données personnelles en rendant obligatoires ces données sur les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres. On voit de surcroît se multiplier, dans de nombreux Etats, des dispositifs de vidéo surveillance qui viennent s'ajouter aux autres mesures, les personnels travaillant dans des lieux dit sensibles comme les aéroports peuvent être soumis à des contraintes d'identification biométriques. Il semble que toutes les dérives soient désormais possibles, la sécurité prenant le pas sur la protection de la vie privée, sans que pour autant soit démontrée l'efficacité de telles mesures et sans que soit réellement garanti le caractère confidentiel des données conservées. L'AEDH demande instamment aux autorités européennes que cesse cette logique sécuritaire.*

### **3.2 LE MANDAT D'ARRET EUROPEEN**

La mise en place d'un espace judiciaire commun prend une place croissante dans la construction européenne, notamment depuis l'ouverture des frontières dans l'espace Schengen. La lutte contre le terrorisme a particulièrement accentué les efforts dans plusieurs domaines, notamment celui du mandat d'arrêt européen. L'objectif du Conseil européen de Tampere (1999) était de substituer au système actuel de l'extradition un mandat d'arrêt européen, avec l'idée de rendre la procédure plus rapide et plus simple, en remplaçant les phases politique et administrative par une procédure judiciaire. Or, depuis 2001, les gouvernements ont profité du mouvement de crainte de l'après 11 septembre pour accélérer la mise en place de ce système. Aussi, les 6 et 7 décembre 2001, les ministres de la justice et des affaires intérieures se sont penchés sur un projet de décision à partir de la proposition de la Commission. Un accord politique est intervenu le 11 décembre 2001 au niveau de l'Union européenne sur un mandat d'arrêt européen applicable à la totalité du territoire de l'Union, et sur les procédures de remise de personnes entre Etats membres. Cependant, le Conseil européen de Tampere a préféré la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires à l'harmonisation progressive des législations des Etats membres. Cette option au lieu d'aboutir à l'unification des codes pénaux des Etats membres permet la mise en place d'un espace judiciaire qui laisse subsister les disparités entre les systèmes pénaux.

Il en est ressorti que le mandat d'arrêt européen est une décision judiciaire émise par un Etat membre de l'Union européenne en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine

ou d'une mesure de sûreté privative de liberté. Ledit mandat est exécuté par les États membres sur la base du principe de reconnaissance mutuelle. Il a été définitivement adopté par la décision-cadre (2002/584/JAI) du conseil de l'UE du 13 juin 2002 (Journal officiel L 190 du 18 juillet 2002). Elle s'est substituée aux anciens textes le 1<sup>er</sup> Janvier 2004. L'AEDH constate avec inquiétude que le mandat d'arrêt européen n'est pas toujours respectueux des droits fondamentaux.

L'AEDH regrette en effet que le mandat européen s'applique aujourd'hui essentiellement à des militants politiques, associatifs et syndicaux. L'incrimination de ces militants constitue une dérive inquiétante, étant donné que cela remet en cause les libertés de militer et d'avoir des échanges avec les organisations politiques, syndicales et associatives. Par exemple, la décision-cadre sur le terrorisme, adoptée le 6 décembre 2001 par le conseil des ministres chargés de la justice et des affaires intérieures, définit comme infraction terroriste (acte qui figure dans la liste des 32 infractions dérogeant à la règle de la double incrimination), « *les actes intentionnels qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale* » quand « *l'auteur les commet dans le but de gravement intimider une population* » ou de « *contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque* ». Ou encore de « *gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale* ». Cette définition vague permet des interprétations très larges. En effet, toute action sociale d'opposition a pour objet d'intimider une partie plus ou moins importante de la population et a pour but de contraindre le pouvoir à poser certains actes ou à ne pas les poser. De même, les termes « *graves* » ou « *indûment* » sont purement subjectifs et ne qualifient pas l'acte. Enfin, les notions de déstabilisation et de destruction des structures économiques ou politiques d'un pays permettent d'attaquer de front les mouvements sociaux – c'est avec ces arguments que, au début des années 1980, Mme Margaret Thatcher, alors Premier Ministre britannique, tenta d'appliquer la loi antiterroriste à la grève des mineurs. Cette définition rompt donc totalement avec notre tradition de l'Etat de droit. Désormais, sous le prétexte de faciliter l'application de la justice sur tout le territoire de l'UE, les droits de la défense des personnes faisant l'objet de demandes d'extradition semblent être réduits à néant.

De même, le problème de la double incrimination s'est très vite posé. En effet, pour un certain nombre d'actes criminels, la remise d'une personne à l'Etat demandeur (« Etat d'émission ») peut être subordonnée à la condition que le fait pour lequel est demandée la remise, constitue une infraction en application du droit de l'Etat membre sollicité (« Etat d'exécution »). Il s'agit de la règle de la double incrimination, selon laquelle un Etat membre peut refuser l'extradition si l'infraction en cause n'est pas incriminée de manière comparable dans sa propre législation. Elle constitue un cran de sûreté pour les droits d'un accusé. Par conséquent, l'AEDH s'inquiète de la détermination des chefs d'Etat et de gouvernement de supprimer le principe de la double incrimination pour un large éventail de faits. En effet, si un acte appartient à une liste de 32 infractions dérogeant à la règle de la double incrimination (terrorisme, traite des êtres humains, corruption, participation à une organisation criminelle, faux monnayage, homicide, racisme et xénophobie, viol, trafic de véhicules volés, fraude) et s'il est puni dans l'Etat membre d'émission du mandat d'une peine privative de liberté d'au moins trois ans, la règle de la double incrimination ne s'appliquera pas. Les Etats membres pourraient néanmoins prévoir que le mandat d'arrêt ne s'appliquerait pas à certaines infractions énumérées dans une liste négative. On cite toujours, à cet égard, le cas de l'avortement, de l'euthanasie, de l'homosexualité ou de la consommation de drogues.

Un autre problème réside dans le fait que les refus d'exécution d'un mandat d'arrêt européen risquent d'être rares car les conditions de refus sont beaucoup plus limitées que dans le cadre de l'extradition. Les autorités juridiques de l'Etat d'exécution ne peuvent refuser l'exécution du mandat tant pour l'arrestation que pour la remise que lorsqu'il porte sur des infractions qui *"ont été commises en tout ou en partie sur le territoire de l'Etat membre d'exécution"*. Le refus doit toujours être expressément motivé. Cependant, quelques sûretés demeurent, et notamment chaque Etat membre peut ne pas donner exécution à un mandat d'arrêt européen si:

- un jugement définitif a déjà été rendu par un Etat membre pour la même infraction contre la même personne (principe de *"ne bis in idem"*) ;
- l'infraction est couverte par une amnistie dans l'Etat membre d'exécution ;
- la personne concernée ne peut pas être considérée responsable par l'Etat membre d'exécution en raison de son âge.

La **BELGIQUE**, depuis l'introduction du mandat d'arrêt européen en janvier 2004, a été Etat d'émission pour environ 200 cas et Etat d'exécution pour 200 autres cas. La Liga voor Menschenrechten est très critique sur ce nouvel outil, quant à l'abolition de l'"exception politique", à la remise de nationaux et aussi au déficit démocratique de la Décision Cadre, adoptée sans consultation des Parlements Européen et nationaux. De fait, la Liga soutient l'action de l'association "Advocaten voor de Wereld" (Lawyers of the World) qui a saisi la Cour Constitutionnelle belge d'une requête en annulation de l'acte de transposition en droit belge du mandat d'arrêt européen (Acte du 19 Décembre 2003). Leur argument principal est que la Décision Cadre et l'Acte belge de transposition n'ont pas pour effet d'abolir le Traité sur l'extradition de 1957. En second lieu, ils estiment que l'Acte belge est discriminatoire dans le sens où les suspects et les personnes condamnées sont privées de liberté de la même manière. De plus, les droits des personnes condamnées in absentia ne sont pas suffisamment protégés. Enfin, la règle de la double incrimination a été abolie pour 32 actes criminels, alors même que les raisons de cette abolition sont peu claires et que certains de ces crimes sont décrits de manière générique, constituant une atteinte au principe de légalité.

*S'il apparaît souhaitable que les pays de l'Union mettent en oeuvre des moyens communs pour lutter contre la grande criminalité, il en demeure pas moins que la double incrimination doit rester la règle. En effet, l'AEDH considère d'une part, que la décision-cadre sur le terrorisme du 6 décembre 2001, permettant une dérogation à la règle de la double incrimination, s'appuie sur une qualification des actes purement subjective, et que d'autre part, l'application du principe d'un mandat d'arrêt européen ne peut avoir de pertinence qu'à partir du moment où les Etats membres auront harmonisé de façon significative leurs législations pénales respectives. Dans cette attente, elle ne peut que dénoncer l'application du mandat d'arrêt européen qui sous prétexte de lutter contre le terrorisme conduit dans les faits, dans de nombreux cas, à une remise en cause des droits politiques, associatifs et syndicaux.*

## IV. UNE AGENCE EUROPÉENNE DES DROITS FONDAMENTAUX ?

L'AEDH a pris connaissance avec intérêt de la décision du Conseil européen de Bruxelles d'élargir le mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes afin de le transformer en « Agence des droits fondamentaux ». C'est dans cet esprit que l'association a répondu à la consultation lancée par la Commission sur la base de certaines questions ou orientations envisagées dans sa communication du 25 octobre 2004<sup>23</sup>, en précisant tant les champs de compétences que les conditions minimales d'organisation pour que cette nouvelle agence remplisse sa mission.

- *Domaine d'action de l'agence*

L'agence se doit d'inscrire sa mission dans une perspective d'application sans restriction du principe d'indivisibilité des droits fondamentaux. Elle devra donc avoir pour champ d'investigation tant les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux, sans hiérarchie a priori de ses axes de travail.

L'AEDH estime que le fonctionnement traditionnel des agences européennes doit être écarté afin de pleinement garantir la légitimité, la crédibilité et l'efficacité de l'Agence européenne des droits de l'Homme. Dans cet esprit, celle-ci devrait être conçue non comme une structure administrative supplémentaire, mais comme une instance respectant les principes d'indépendance, d'impartialité, de pluralisme et de transparence que sa mission requiert. En ce sens, il serait souhaitable que la création de l'Agence se réfère aux « principes de Paris » adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993, quand bien même ceux-ci concernent-ils le statut des Institutions nationales des droits de l'Homme. Cette indépendance de l'Agence doit s'entendre tant à l'égard des Institutions européennes que des Etats membres. Elle implique que ses membres eux-mêmes bénéficient d'une garantie d'indépendance et soient désignés sur la base de la transparence et du pluralisme (voir § VI).

A cette fin d'indépendance et d'impartialité également, l'Agence devra, chaque année, rendre compte des orientations de ses travaux et de leurs conclusions au Parlement européen. Par ailleurs, dans un esprit d'efficacité et dans le respect du principe de subsidiarité, l'Agence, qui devra avoir un pouvoir d'enquête (voir §II.4 et §IV.4), devra intervenir en complémentarité des organismes juridictionnels déjà existants (CJCE, CEDH) et non dupliquer leur travail. En revanche, et sur ces mêmes fondements, il serait pertinent qu'elle entretienne des relations de complémentarités et donc de coopération avec les instances œuvrant dans le cadre du Conseil de l'Europe, mais aussi celles des différents systèmes régionaux existants, comme des Nations unies.

Un même souci d'efficacité et de complémentarité devra également conduire l'Agence européenne à construire des relations de coopération avec les Institutions nationales des droits de l'Homme.

- *Domaines et modes d'intervention de l'agence*

---

<sup>23</sup> COM 2004 (693)

Afin de créer une symbiose des différents instruments en matière de droits de l'Homme, il est nécessaire de procéder à une articulation efficace des domaines d'interventions de la future Agence. L'Agence des droits de fondamentaux permettra une « auto évaluation » des standards en matière de droits de l'Homme avant d'être soumis à des critères externes, tels que ceux du Conseil de l'Europe concernant le respect des droits énumérés dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

La mission principale de l'Agence devrait être de fournir à l'Union et à ses Etats membres un « monitoring » des droits de l'Homme dans l'Union ainsi que des recommandations pour la mise en place de meilleurs standards au sein des 25 Etats membres.

Dans cet objectif, il apparaît nécessaire qu'elle assure les missions suivantes:

1) « **Monitoring** » et la collecte d'informations concernant le respect des droits de l'Homme au sein de l'Union européenne et de ses Etats membres. A cette fin, l'AEDH propose de prendre exemple sur les activités du Comité des droits de l'Homme de l'ONU, organe de surveillance de l'application du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'action de « monitoring » devra s'exercer conformément à la **Charte européenne des droits fondamentaux du 18 décembre 2000** et à la **Convention européenne de Sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles**.

L'AEDH estime, en outre et comme elle l'a souligné dans ses rapports annuels successifs, que ce monitoring doit également s'exercer sur la base de l'**article 7 du traité sur l'Union européenne**, en consacrant une interprétation positive – et donc préventive et promotionnelle du respect des droits de l'Homme dans les pays membres - de cet article, au-delà de la procédure exceptionnelle expressément prévue en cas de grave manquement. Et, dans le dernier cas, on peut estimer que la mise en œuvre de l'article 7 revêt une gravité et un caractère suffisamment exceptionnel pour que toutes les compétences de l'Union européenne – y compris donc celles de l'Agence des droits fondamentaux – soient mobilisées dans le processus d'aide à la décision.

Par ailleurs, le champ de compétence géographique de l'Agence devant pouvoir couvrir tant les pays membres de l'Union que les candidats à l'adhésion (voir §III), l'action de "monitoring" devrait également se baser sur les **critères politique et communautaire de Copenhague**:

- La présence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection (critère politique);

- La capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union (critère de la reprise de l'acquis communautaire).

2) Elaboration de **recommandations** destinées aux Etats membres et aux Institutions européennes en application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

3) Emission d'**avis préalable** sur et **suivi** de toutes décisions des institutions européennes susceptibles d'avoir un impact sur l'effectivité des droits fondamentaux et examen de l'opportunité de la ratification de traités ou autres instruments de droit international relatifs aux droits de l'Homme dans l'Union européenne.

4) **Pouvoir d'enquête** sur les questions relatives aux droits de l'Homme au sein de l'Union européenne soit à partir d'une auto-saisine, soit à partir de la saisine par des ONG ou des résidents de l'Union Européenne.

5) Constitution d'une **banque de données** accessible à tous, tout en respectant la Directive sur la protection des données 95/46/CE.

6) Développement de **programmes de sensibilisation, d'éducation et de formation** du public

- *Mandat géographique de l'agence*

Le mandat territorial de l'Agence européenne des droits fondamentaux ne saurait excéder celui des autres Agences européennes existantes. En ce sens, il devra donc être circonscrit au territoire de l'Union, c'est-à-dire à l'ensemble formé par les 25 pays membres. Cela étant, compte tenu des enjeux des nouvelles adhésions et de la nature des critères de Copenhague, le mandat de l'Agence devrait pouvoir être, de façon exceptionnelle et volontaire, étendu aux pays candidats. Cette extension ne devra en aucun cas être conçue comme une substitution aux procédures internationales établies et aux missions des ONG indépendantes.

Par ailleurs, et toujours dans le respect des procédures internationales, l'examen du respect des droits fondamentaux dans et par les pays de l'Union ne saurait faire l'impasse sur les rapports établis par l'Union et ses pays membres avec des pays tiers.

- *Les missions de l'agence*

Les missions de l'agence devraient être organisées autour des objectifs de monitoring, recommandation et enquête telles que définies au §II. Par ailleurs et conformément aux principes d'efficacité et de subsidiarité rappelés au §I, la mise en œuvre de ces missions devraient être assurée en coordination avec les autres instruments, instances, structures intervenant dans le champ des droits fondamentaux, notamment au sein de l'Union européenne.

1) Le « monitoring » et la collecte d'informations pourraient être mis en œuvre à partir des trois sources suivantes :

- Des **rapports annuels présentés par Les Etats membres** via leurs administrations (pour le niveau national) et le **Conseil européen** (pour le niveau européen) sur l'évolution et la mise en œuvre de leur législation en vue d'aboutir à des meilleurs standards en matière de droits de l'Homme.
- Les rapports réalisés par le **Réseau U.E. d'Experts Indépendants** créé en septembre 2002 par la Commission Européenne et constitué d'un expert indépendant par Etat membre. Ces rapports portent sur l'évaluation des législations et de la jurisprudence des États membres et de l'Union européenne en matière des droits de l'Homme ainsi que de leur évolution.
- Un ensemble d'**ONG européennes** qui œuvrent dans ce champ des droits fondamentaux et y ont acquis expérience et compétence. On peut imaginer que les ONG soient retenues sur un double critère, soit qu'elles représentent un réseau européen, soit qu'elles aient une activité significative, par elles-mêmes ou en réseaux, dans leurs pays respectifs. La présence de ces ONG permettra l'intégration de la société civile par les instances européennes. Elles produiront un rapport qui fera une analyse des cas recensés dans les Etats membres, afin de donner un aspect pratique à l'évaluation des législations en mesurant le cas échéant le fossé à combler entre législation et pratique des droits humains sur le terrain. Le développement de ce pôle de consultation par l'Agence

représentera ainsi une première mesure de reconnaissance du rôle de la société civile par les instances européennes.  
Il appartiendrait aux membres de l'Agence de déterminer les ONG sollicitées.

En s'appuyant sur les expertises émanant de trois sources différentes, l'Agence ne dérogera pas aux pratiques institutionnalisées dans l'Union européenne, le principe de la consultation étant inhérent au processus législatif et à la mise en œuvre du principe de subsidiarité<sup>24</sup>. En s'appuyant sur les contributions des représentants des pouvoirs publics, de la société civile dont on peut remarquer les efforts d'organisation européenne et des experts, l'Agence disposera d'un éventail de points de vue et perspectives propres à lui permettre de rendre des avis et des recommandations répondant au critère d'indépendance et d'asseoir sa crédibilité et sa légitimité.

Sur la base des rapports reçus de ces trois sources (rapports qu'elle publiera) l'Agence européenne des droits fondamentaux aura pour objectif de **produire une synthèse ainsi que son propre avis**.

2) L'élaboration de recommandations destinées aux Etats membres et aux Institutions européennes.

L'Agence, à partir du rapport de synthèse qu'elle publiera, pourra adopter une série de recommandations visant à permettre à l'Union et à ses Etats membres de développer une véritable politique européenne des droits fondamentaux.

3) L'émission d'avis et le suivi

Toutes décisions des institutions européennes susceptibles d'avoir un impact sur l'effectivité des droits fondamentaux devront être soumises à l'Agence pour avis préalable de conformité avec les textes en vigueur. L'Agence effectuera ensuite le suivi de ces décisions en examinant leurs conséquences sur l'effectivité des droits fondamentaux.

En outre, l'Agence examinera l'opportunité de la ratification de traités ou autres instruments de droit international relatifs aux droits de l'Homme dans l'Union européenne.

4) Le pouvoir d'enquête

Le pouvoir d'enquête sur les questions relatives aux droits de l'Homme au sein de l'Union européenne soit à partir d'une auto-saisine, soit à partir de la saisine par des ONG ou des résidents de l'Union Européenne doit être reconnu.

Il implique que les personnes mandatées par l'Agence puissent recueillir toutes les informations utiles tant auprès des services de la commission qu'auprès de tous les organes législatifs, exécutifs et administratifs des Etats membres. Ces différentes institutions doivent être obligées de répondre aux demandes de l'Agence.

5) La Constitution d'une base de données

---

<sup>24</sup> « La Commission devrait [...] procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs et publier, dans chaque cas approprié, des documents relatifs à ces consultations ». Protocole n°7 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité d'Amsterdam. Voir aussi la communication de la Commission : « Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées », COM (2002) 704

L'Agence européenne des droits fondamentaux constituera une base de données comprenant les documents qu'elle a en sa possession et permettant ainsi à quiconque en fait la demande d'y avoir accès. Cette base de données devrait être constituée et utilisée dans le respect de la Directive sur la protection des données 95/46/CE.

## 6) La sensibilisation

L'Agence européenne des droits fondamentaux devra avoir pour autre mission de développer des programmes de sensibilisation, d'éducation et de formation du public. Ce travail de sensibilisation pourrait se baser sur la constitution de la banque de données publique.

- *Dialogue avec la société civile*

De ce qui précède, il appert que la mission de l'Agence ne pourra être remplie valablement sans que soit instauré de manière structurelle un dialogue avec d'autres acteurs sociaux, et en particulier avec la société civile. A cet égard, en tant qu'association de défense des droits de l'Homme, nous ne pouvons que constater l'insuffisance de la prise en compte de la société civile, en tant qu'interlocuteur à reconnaître et à écouter.

En effet, le rôle de la société civile ne paraît toujours pas être intégré par les instances européennes, comme en témoigne le fait qu'aucune ligne budgétaire n'existe au niveau de l'Union européenne pour permettre aux ONG de terrain de s'organiser et pour encourager et faciliter leur travail d'évaluation des standards droits de l'Homme en interne.

Des moyens financiers devront être mis à la disposition de la société civile pour lui permettre de s'organiser et de remplir les missions qu'elle s'assigne au niveau européen.

- *Structures pour assurer l'indépendance de l'agence*

L'Agence pourra être composée d'un **Conseil** constitué de 25 experts (un par Etat membre) agissant en toute impartialité et toute indépendance. Leurs mandats devront être d'une durée limitée et non renouvelables. Ces experts seront proposés à partir d'une liste restreinte par les Etats membres et choisis par le Parlement européen.

L'Agence pourra mettre en place des **sous-comités** ou des **organes subsidiaires** si elle le juge nécessaire. Ces organes traiteront des questions plus spécifiques (ex: racisme et xénophobie).

Le **Secrétariat** de l'Agence sera assuré par des fonctionnaires de la Commission européenne, spécialement détachés et placés sous l'autorité fonctionnelle du responsable de l'Agence.

Dans ses modalités de fonctionnement :

- Afin de préserver la **transparence** de l'Agence, ses réunions devront être publiques. Par ailleurs, les comptes-rendus des réunions devront être publiés par le Secrétariat. L'Agence devra aussi, toujours dans un souci de transparence, présenter un rapport annuel et un résumé de ses activités au Parlement européen.
- Le **contrôle des activités** et du bon fonctionnement de l'agence devra être effectué par le Parlement européen auquel l'Agence fera rapport.

Le **financement** de l'Agence devra être assuré par une subvention communautaire inscrite dans le budget général de l'Union européenne. Le contrôle interne de l'Agence serait, quant à lui, assuré par le **Contrôleur financier de la Commission**, l'Agence demeurant cependant soumise au contrôle externe de la Cour des Comptes des Communautés européennes.

*Pour qu'une Agence européenne représente une valeur ajoutée dans le domaine des droits de l'Homme, il est indispensable :*

- 1. de garantir son indépendance, qu'elle dispose des moyens lui permettant d'avoir un pouvoir critique nécessaire au bon fonctionnement du monitoring et d'entretenir un dialogue fructueux avec la société civile, qu'elle ait compétence sur l'ensemble des droits sans hiérarchie entre eux ;*
- 2. que soient associés à son travail des experts indépendants et des organisations de défense des droits de l'Homme dotés de moyens pour effectuer leur travail de monitoring ;*
- 3. qu'elle ne soit pas un prétexte pour la Commission et le Conseil de ne plus entretenir un dialogue direct avec les organisations de la société civile ;*
- 4. qu'elle soit soumise au contrôle du Parlement européen et qu'il lui soit fait rapport de son activité.*

# V. LES DISCRIMINATIONS AU SEIN DE L'UE, UNE PROBLÉMATIQUE NON RÉVOLUE

## 5.1 COMBATTRE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATIONS

La Communauté Européenne a toujours lutté contre les discriminations. En effet, dès sa création, l'une de ses missions les plus urgentes a été de réconcilier un continent divisé par des conflits nationalistes et ethniques. Pendant de nombreuses années, l'accent a été mis sur la prévention de la discrimination basée principalement sur la nationalité et le sexe.

L'année 1997 a marqué un tournant décisif lorsque les États membres ont accepté d'apporter quelques modifications d'envergure au traité. En effet, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, de nouvelles compétences ont été reconnues à la Communauté pour combattre toute discrimination basée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, et les compétences relatives à la lutte contre la discrimination sexuelle ont été étendues.

Le Traité stipule que : *«L'Union européenne est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales... principes qui sont communs à tous les États membres.»* Il souligne également l'importance fondamentale de la lutte contre toutes les discriminations. La répartition des compétences dans ce domaine est définie à l'article 13 : *« Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.»*

En l'an 2000, le Conseil a adopté à l'unanimité un lot de deux directives<sup>25</sup> en faveur de l'égalité de traitement, ainsi qu'un Programme d'Action communautaire s'étendant entre 2001 et 2006. Son objectif est d'appuyer les activités de sensibilisation et de lutte contre la discrimination et ses causes sous-jacentes. Il doit en outre tendre à améliorer notre compréhension de la discrimination (par l'information) et à évaluer l'efficacité des mesures adoptées.

Cependant, pour que toute discrimination soit éliminée, nos attitudes et comportements doivent changer. En effet, on peut aisément reconnaître que **le simple fait d'interdire la discrimination ne suffit pas à assurer une véritable égalité des chances** pour tout un chacun dans notre société.

Dans la théorie, ces directives sont exécutoires pour tous les États membres de l'UE d'avant 2004 et leur transposition a également été requise pour les nouveaux États membres et les États en phase d'adhésion. De même, les directives précisent que toute personne victime d'une discrimination ou qui estime avoir fait l'objet d'une inégalité de traitement sur la base de ses caractéristiques personnelles doit pouvoir bénéficier de moyens adaptés de protection juridique et de voies de recours efficaces (cela signifie que cette personne doit pouvoir faire changer les choses). Et le gouvernement de chaque pays doit s'assurer que les sanctions imposées dans les

---

<sup>25</sup> Directive 2000/43/CE relative à l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique ; Directive 2000/78/CE en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

cas avérés de discrimination sont «effectives, proportionnées et dissuasives ». En d'autres termes, les sanctions applicables en cas de discrimination doivent être proportionnelles au tort subi et doivent avoir un effet dissuasif contre les comportements de ce type.

Mais, dans la pratique, cela ne s'avère pas toujours aussi aisé. En effet, bien que certains Etats membres de l'UE aient déjà mis en oeuvre une législation interdisant la discrimination raciale avant l'adoption de la Directive d'égalité, ils sont nombreux à ne pas encore l'avoir fait et même les pays jouissant de traditions de lutte contre la discrimination par voie juridique, n'ont souvent pas assuré une interdiction de la discrimination dans tous les domaines concernés par la directive.

En **REPUBLIQUE TCHÈQUE**, Le gouvernement a approuvé un Projet de loi sur le Traitement Égal et la Protection contre la Discrimination le 1<sup>er</sup> décembre 2004. C'est donc au tour du Parlement de le considérer. En effet, le nouvel Acte doit transposer toutes les Directives anti-discrimination de l'UE dans le système de lois tchèques, en particulier les Directives 2000/43/CE, 2000/78/CE et 76/207 CEE comme amendé par la Directive 2002/73/EC, relative au travail, l'accès à l'emploi, l'accès aux biens et aux services, la santé, l'éducation, etc. Le projet inclura également la définition de discrimination directe et discrimination indirecte, harcèlement et victimisation. Il devrait aussi étendre les pouvoirs du Médiateur en tant que corps pour la promotion du traitement égal comme il est exigé dans les Directives.

De même, une nouvelle Loi sur l'emploi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2004, qui transpose les Directives dans le cadre de l'accès à l'emploi pour tous.

La République tchèque n'a pas encore transposé les Directives 2000/43/EC du 29 juin 2000 et 2000/78/EC du 27 novembre 2000.

Actuellement, des dispositions anti-discriminatoires sont incorporées dans des lois diverses, parmi lesquelles le Code du travail, la Loi sur les soldats professionnels, la Loi sur le service public, et la Loi sur l'Emploi. Le changement de la charge de la preuve est réglé par le Code de Procédure Civile. Ainsi, des dispositions du Code de procédure civile permettent la représentation des victimes devant les cours en cas de discrimination par les entités légales. En outre, il existe des dispositions dans les articles de la loi administrative qui introduisent des sanctions et des amendes.

L'organe de surveillance des discriminations - l'Inspection Commerciale tchèque - n'attribue que rarement l'octroi d'amendes pour la discrimination. De janvier à novembre 2004, ont été révélés 32 cas de discrimination de clients. Or, l'Inspection Commerciale tchèque n'a découvert aucun cas de discrimination fondée sur la race ou l'appartenance ethnique, ce qui contraste avec l'information collectée par la Ligue et les autres ONGs tchèques qui relèvent des cas de discriminations dans l'accès aux biens et aux services pour les roms.

Actuellement, il n'existe aucune solution générale pour les victimes de discriminations sous toutes leurs formes, dans le système légal tchèque. L'Acte anti-discriminations proposé doit établir une telle solution. En outre, il n'existe aucune institution qui travaille en collaboration avec le pouvoir étatique pour effectuer de réels changements dans le domaine des discriminations. Il y a néanmoins des sous-comités du Conseil gouvernemental des droits de l'Homme et le bureau de l'Ombudsman. Cependant, ces deux organes ne peuvent que formuler des recommandations au gouvernement. De la transposition des Directives, il devra résulter l'extension des pouvoirs de l'Ombudsman ; malheureusement, il n'existe pas de disposition pour l'inclusion d'un moniteur indépendant et exclusif.

En **IRLANDE DU NORD**, un examen de la constitutionnalité d'une loi a été demandé par les parents d'une fillette fréquentant la Holy Cross school, au motif que la police avait manqué à son devoir de protéger l'enfant des insultes racistes et sectaires et des attaques physiques lors des manifestations de 2001. Cet examen a été rejeté en 2004. En effet, la cour a conclu qu'elle ne pouvait pas contester les décisions prises par le chef des polices. Néanmoins, des organes ont été créés en Irlande du Nord, à l'été 2004, pour contrôler la responsabilité de la police. Cependant, les ONG émettent de sérieuses réserves quant à l'effectivité de ces organes (leur mise au courant des activités, qualité des études scientifiques, questionnement effectif et concret de la police...).

Il y a aussi des preuves/témoignages que les politiques sont exercées différemment selon l'appartenance catholique-nationaliste ou protestante-unioniste, de même entre les communautés des classes ouvrières et celles des classes moyennes. L'échec à ce jour de la collecte et de la publication des statistiques d'arrestations et de poursuites rend difficile le contrôle de l'impartialité des décisions au niveau local. De même, les comparaisons de l'impact du maintien de l'ordre sur des communautés ethniques particulières, sont impossibles sans la publication des données de base.

En **LITUANIE**, la Loi sur le Traitement Égal (No IX-1826 du 18 novembre 2003) est entrée en vigueur le 1 janvier 2005. Elle introduit le principe de traitement égal dont le but est d'assurer la mise en oeuvre de droits égaux conservés dans la Constitution de Lituanie, et d'interdire n'importe quelle discrimination directe ou indirecte fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, la race ou l'origine, la religion ou les croyances.

La Lituanie a fait un pas en avant dans la prévention des discriminations fondées sur l'orientation sexuelle. Pendant l'année 2004, la Loi sur le traitement égal était très controversée dans la société lituanienne, qui était divisée en deux groupes : ceux qui pensaient que cette Loi était nécessaire et aidait les minorités sexuelles à s'intégrer à la société et ceux qui pensaient qu'il était inutile de sauvegarder les droits des homosexuels. Heureusement cependant, la première position était majoritaire. Le but de cette Loi « Open and safe at work » se battait contre la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle au travail. L'institut local pour la défense des Droits de l'homme et les représentants de la ligue Gay ont annoncé que les homosexuels subissaient une exclusion sociale permanente et souffraient des insultes proférées dans la rue ou par les médias. Selon la Loi sur le Traitement Égal, un des outils pour se battre contre la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle, est la possibilité pour la personne qui pense être sujette d'actions discriminatoires ou de harcèlement (indiquées dans cette Loi) de faire appel au médiateur pour l'égalité des chances. Ce dernier a le droit d'imposer des sanctions administratives et avertir les personnes responsables qu'une violation a été commise. Le 9 Novembre 2004, la loi sur l'égalité des chances entre hommes et femmes a été amendée en incluant qu'une personne qui a subi des discriminations fondées sur le sexe, aura la possibilité d'exiger des coupables une compensation pour les dommages moraux et matériels subis.

La discrimination dans les prisons est aussi un sujet épineux en Lituanie, et cela en dépit des politiques mises en oeuvre pour protéger les droits des prisonniers.

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) s'était félicitée de l'adoption par la **BELGIQUE**, en 2003, de lois renforçant la protection

pénale des actes inspirés par le racisme et la xénophobie et établissant des voies de recours civils contre la discrimination. Cependant, dans ses observations finales du 12 août 2004, le Comité des droits de l'homme notait avec inquiétude que plusieurs actes racistes, xénophobes, antisémites ou anti-musulmans étaient intervenus sur le territoire belge. Néanmoins, la Belgique est parvenue en 2004 à faire condamner un parti d'extrême droite pour racisme.

Par ailleurs, au cours de la période sous examen, la Communauté française, la Région wallonne et la Communauté germanophone ont adopté les décrets transposant la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, et la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail

Or, la transposition en Belgique des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE demeure déficiente sur plusieurs points. En particulier, certains aspects de la Loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la Loi du 15 février 1993 (créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme) paraissent incompatibles avec les exigences du droit communautaire (la définition de la notion de discrimination directe dans des domaines autres que l'emploi et le travail ne convient pas). L'annulation partielle de cette loi par l'arrêt rendu le 6 octobre 2004 par la Cour d'arbitrage doit fournir l'occasion d'une révision fondamentale de cette législation. Il serait souhaitable que cette révision soit opérée en tenant compte des remarques formulées par la Commission européenne, ainsi que des rapports établis par le groupe d'experts en matière de non-discrimination. Cependant, il faut reconnaître que cette loi de 2003 contre la discrimination avait néanmoins offert des outils légaux pour combattre les discriminations fondées sur les orientations sexuelles car la fédération des gays et lesbiennes avait enregistré une augmentation de ce type de discriminations.

D'autre part, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a vu ses attributions croître. Il est désormais habilité à aider les victimes de toutes les discriminations. Ce service public autonome avait été créé par une loi de février 1993, en réponse à l'émergence de mouvements extrémistes en Belgique. Sa tâche principale est de combattre le racisme et la discrimination, ainsi que la pauvreté et la traite des êtres humains. On attend de ce centre, grâce à un décret du conseil des ministres de mars 2000 basé sur l'article 13 du traité d'Amsterdam, qu'il ait de réels pouvoirs pour lutter contre les discriminations fondées sur le genre, l'orientation sexuelle, la naissance, le statut civil, l'âge, le handicap... Le centre cherche à valoriser des initiatives dans un domaine préventif, répressif et éducatif (programmes éducatifs, participation à des activités culturelles pour promouvoir la diversité, campagnes d'information contre le racisme auprès du public...). Il souhaite aussi être en partenariat avec les autorités afin de leur offrir des conseils et des recommandations (propositions d'amendements, médiation interculturelle, protections des droits des étrangers et propositions de naturalisation, recrutement de minorités dans des corps comme la police...).

*L'AEDH, suivant les rapports de ses associations membres, ne peut que constater que malgré les dispositions des traités, la réalité du terrain est souvent très éloignée des intentions déclarées, qu'en bien même les directives européennes seraient transcrites dans les droits nationaux.*

## **5.2 LE CAS PARTICULIER DES ROMS**

Dispersés et présents depuis des siècles à travers toute l'Europe, les Roms apparaissent comme **le plus européen des peuples**. Aussi pourrait-on croire qu'avec l'entrée dans l'UE de dix nouveaux pays le 1<sup>er</sup> Mai 2004, la situation des dix millions de Rom se serait améliorée... Il n'en est rien. Pourtant la question rom hante l'Europe depuis le Moyen Âge. Gens du voyage, Bohémiens, Manouches, Romanichels, Tsiganes, Gitans, peuple nomade parce qu'on ne les laisse s'installer nulle part, les Roms subissent de plein fouet les politiques européennes de sédentarisation de population, de mise en place des fichiers de déplacement. Hors-la-loi par le mode même d'existence auquel on les cantonne, les Roms sont très rapidement placés au ban de la société.

Si la question a refait surface, c'est en partie dû aux critères de Copenhague définis lors du Conseil européen de 1993 (respect des droits de l'homme, respect des minorités) mais aussi aux deux **directives de 2000 luttant contre les discriminations**. En effet, l'UE possède l'un des cadres juridiques les plus élaborés du monde en matière de lutte contre les discriminations (tant sur l'origine, la religion, le sexe, l'ethnie, les orientations...). Cependant, ces dernières sont loin d'être toujours transposées dans les droits nationaux. En outre, il n'existe pas de définition communautaire du terme de minorité. Ainsi, afin de compenser ce manque, les politiques européennes se doivent de garantir que les Etats membres réagissent de manière efficace et appropriée à la diversité croissante de leurs sociétés. Or cela ne se vérifie pas toujours dans la réalité et cela même si le droit d'émigrer, consacré par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme, est une nécessité pour des millions de personnes qui ne trouvent pas sur leur territoire les ressources suffisantes pour survivre.

En **FRANCE**, les Roms sont cantonnés dans la catégorie des « gens du voyage ». Depuis la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, la situation des Roms aurait dû s'améliorer au niveau des conditions d'accueil par les communes ou dans les écoles... Malheureusement, les gens du voyage ne bénéficient pas des politiques sociales liées au logement ni à tout ce qui s'en suit... Chapitre clôt. Il n'est pas exagéré d'affirmer que les Roms sont victimes d'un phénomène de sévère ségrégation de la part des citoyens et des politiques. En outre, la France ne possède toujours aucun texte reconnaissant l'existence de minorités sur son sol.

En **ESPAGNE**, depuis deux ans, la part la plus pauvre de l'émigration à Cordoue est constituée par le collectif roumano-gitan. Ceux-ci sont confrontés dans la vie quotidienne à une stratégie générale de refus et de ségrégation de la part des autochtones. Un sentiment généralisé de peur face à une prétendue « invasion de gitans » de l'Est se fait jour et cela en méconnaissance totale des populations incriminées. En effet, il existe une perception très négative de ces immigrants dans les pays récepteurs d'Europe qui associent systématiquement les phénomènes de mendicité ou le problème des bidonvilles. Pire encore, le rejet des roms/gitans est commun aux pays d'origine comme à ceux d'arrivée. L'élargissement de l'UE vers l'Est a converti des millions de rom/gitans en citoyens ayant la liberté de mouvement dans l'espace européen commun. Aussi, a-t-on vu croître la présence de roms /gitans orientaux en Espagne. Ils sont actuellement entre 3000 et 3500 gitans roumains. La stratégie consistant à les ignorer, ou à leur nier leur identité, est souvent utilisée. En effet, les Roms ne sont pas considérés comme l'un des groupes immigrants d'importance. C'est une erreur. Curieusement, le nomadisme qu'on attribue à ces groupes et qui en général reflète la méconnaissance réelle de « l'autre », est davantage le résultat de l'émigration rom que de sa culture originelle. Leur mobilité territoriale est beaucoup plus élevée en terre d'émigration que dans leur terre d'origine.

En **GRANDE BRETAGNE**, Liberty a emporté l'adhésion de la chambre des Lords, qui s'est prononcée contre le gouvernement et ses pratiques discriminatoires envers les Roms. Liberty représentait le Centre européen des droits des roms et six autres cas roms tchèques qui s'étaient vus refuser l'entrée du territoire britannique. En 2001, la République Tchèque était d'accord pour que le Royaume-Uni postent des douaniers de l'immigration à l'aéroport de Prague pour ficher tous les passagers voyageant vers le Royaume-Uni. Le but était de détecter les personnes qui voulaient ou étaient susceptibles de demander l'asile au Royaume-Uni et les empêcher de prendre l'avion. Or, un nombre très important de passagers qui se voyaient refuser l'accès au territoire britannique étaient Roms. Liberty a accueilli favorablement la décision mettant le racisme au cœur de la politique d'asile du Gouvernement.

En **BELGIQUE**, des organes consultatifs ont été institués pour gérer la situation des Roms. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) est régulièrement sollicité pour servir d'intermédiaire dans un certain nombre de cas conflictuels entre « Gens du Voyage » et administrations communales. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler à ce propos qu'un « Centre de Médiation des Gens du Voyage de la Région wallonne » a été créé en 2001 et que celui-ci assure désormais le lien entre les Gens du Voyage et les institutions et associations sédentaires. En outre, une asbl « Centre de Médiation des Gens du Voyage en Wallonie » a été créée en 2003 et le CECLR y siège en qualité d'observateur. En Flandre, ce rôle a été dévolu au Vlaams Minderhedencentrum (VMC).

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a publié, au cours de la période sous examen, une « Recherche-pilote sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom et sur l'intégration scolaire des enfants Roms ». L'étude souligne notamment un certain nombre de « pratiques intéressantes » tels que le projet de médiation scolaire « Brugfiguren ». Ce projet existe depuis janvier 2003 et se fonde sur une approche intégrée et globale visant à créer, par le biais de médiateurs d'origine Rom, des relations de confiance avec les familles et un réseau avec les différents services existants. Toutefois, comme le concluent les auteurs de la recherche, il est avant tout nécessaire de régulariser le séjour des familles roms : en effet, la question de la légalité de leur statut est sous-jacente aux difficultés qu'elles connaissent en matière d'intégration sociale.

*Dans les pays de l'Est de l'Union, les Roms constituent également une minorité mal représentée et peu protégée.*

En **LITUANIE**, la petite communauté rom souffre de beaucoup de maux dans les domaines de la vie quotidienne. En effet, la discrimination à l'éducation, l'emploi, la sécurité sociale, le logement sont autant de problèmes qui touchent les roms. Néanmoins, suite à la mise en oeuvre du programme sur l'intégration des Roms en Lituanie pour 2000-2004, de réels efforts pour encourager le dialogue entre les Roms et la société lituanienne ont été entrepris. Ce programme a pour but de renforcer les liens sociaux, encourager la confiance mutuelle et faire évoluer les stéréotypes sur les Roms vers une image positive. Grâce à cette politique, la ville de Vilnius, en collaboration avec la plus grande communauté rom, a mis en place beaucoup d'activités, améliorant tout particulièrement les conditions de vie de cette communauté.

En **REPUBLIQUE TCHEQUE**, les directives pour lutter contre la discrimination ne sont pas encore vraiment mises en oeuvre. Il y a de réels manques à pallier. En effet, la commission

européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a émis un troisième rapport sur la République tchèque en 2004, couvrant la situation à compter de décembre 2003. Elle y conclut que : « *il y a eu quelques améliorations dans la situation des Roms dont la marginalisation se concrétise par la ghettoïsation dans des camps à la périphérie des villes. Beaucoup d'enfants Roms continuent d'être envoyés dans des écoles spéciales pour handicapés mentaux, et un nombre disproportionné d'entre eux sont enlevés à leur famille et placés dans des centres sociaux. Le mauvais traitement de roms par la police (enfants compris) demeure un réel problème* ».

En effet, la République tchèque a été critiquée pour son trop grand taux d'enfants roms fréquentant des écoles spéciales pour enfants en difficulté. Cela est dû à une loi sur l'éducation, adoptée par le Parlement, qui autorise un directeur d'école à transférer les élèves roms dans des classes dites « spéciales » avec l'accord des parents et d'un spécialiste. Or la ligue tchèque a découvert que le consentement donné par les parents n'était pas toujours bien informé, voir même forcé par des menaces d'enlèvement d'enfants aux familles. Par ailleurs, il y a un réel manque de volonté de la part des organes législatifs d'enquêter sur les actes racistes. La police refuse même de prendre en compte les plaintes pour délits racistes, le racisme envers les roms étant trop présent dans leur société. En outre, la ligue tchèque travaille également sur les cas de la stérilisation forcée pratiquée sur les femmes roms. Pour cela, la ligue a reçu en 2003 des témoignages de stérilisation sans consentement préalable de ces dernières, ni préavis des médecins.

*Sous la pression des organisations de défense des droits de l'Homme, en particulier celles membres de l'AEDH, la situation des Roms a pu s'améliorer, ou à défaut permettre une sensibilisation des opinions publiques, sans pour autant obtenir de véritables politiques non discriminatoires à leur égard. Pourtant ces populations et plus encore quand l'élargissement de l'Union aura abouti sont ou seront des citoyens à part entière de l'Union européenne avec tous les droits qui leur sont attachés, en particulier les droits de circuler et de s'établir. En contre-partie, le droit d'asile dans un pays de l'Union ne pourra plus leur être accordé, ce qui nécessite d'autant plus une réelle application des règles communautaires de non-discrimination dans l'ensemble des pays de l'Union. Sur le fond, le traitement réservé aux Roms est symptomatique des politiques européennes de circulation des personnes au sein de l'Union alors même que la dynamique de nos sociétés réside justement dans cette mobilité des personnes.*

# ANNEXES

ANNEXE 1 :..... 1

SUIVI DE L'ACTIVITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE RELATIVE À L'ESPACE DE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ..... 1

ANNEXE 2 :..... 15

PRINCIPALES COMMUNICATIONS ET INTERVENTIONS DE L'AEDH EN 2004.....

ANNEXE 3 :..... 21

CONTRIBUTIONS DES LIGUES MEMBRES DE L'AEDH.....

**ANNEXE 1 :**

**SUIVI DE L'ACTIVITÉ**  
**DE L'UNION EUROPÉENNE**  
**RELATIVE À L'ESPACE**  
**DE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ**

Il s'agit de la **liste des évènements qui ont eu lieu en 2004 et susceptibles d'avoir un impact sur les droits de l'Homme**.

Le lien de chaque document est en dessous de celui-ci et le lien vers PRELEX (qui permet d'avoir une vue d'ensemble du processus de décision) est indiqué en dessous de chaque dossier.

En gras, encadrés sont les Directives / Règlements adoptés définitivement en 2004.

## ASILE

### Entrée des demandeurs d'asile

04/06/2004

COM (2004) 410(01)

Communication de la Commission au conseil et au Parlement Européen sur la gestion de l'entrée gérée dans l'union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine « améliorer l'accès à des solutions durables »

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0410fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0410fr01.doc)

02/11/2004

Conclusions du Conseil sur les personnes qui ont besoin d'une protection international. Cf. p.12

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/295&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

15/12/2004

CESE/2004/1675

Avis du Comité économique et social européen du 15/12/2004

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191271](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191271)

### Fond Européen pour les Réfugiés

12/02/2004

COM (2004) 102(01)

Proposition de décision du CONSEIL établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0102fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0102fr01.doc)

07/04/2004

A5-0267/2004

Rapport du Parlement Européen sur la proposition de la Commission en vue de l'adoption d'une décision du Conseil établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010 - Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004-0267+0+DOC+WORD+V0//FR&L=FR&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y>

02/06/2004

CESE/2004/850/

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de décision du Conseil établissant le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/c\\_241/c\\_24120040928fr00270031.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/c_241/c_24120040928fr00270031.pdf)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=188951](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=188951)

## **EURODAC**

17/09/2004

COM (2004) 594(01)

Proposition de décision du CONSEIL relative à la signature de l'accord entre la Communauté européenne et le Royaume du Danemark, étendant au Danemark les dispositions du règlement (CE) n° 343/2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers et du règlement (CE) n° 2725/2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin. Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le Royaume du Danemark, étendant au Danemark les dispositions du règlement (CE) n° 343/2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers et du règlement (CE) n° 2725/2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin.  
[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0594fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0594fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191952](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191952)

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191732](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191732)

## **Procédure**

Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres

[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2000/com2000\\_0578fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2000/com2000_0578fr01.pdf)

Pas encore définitivement adoptée, renvoyée au Parlement qui se prononcera bientôt.

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=159479](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=159479)

## **Asile général**

29/04/2004

**Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts**  
[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l\\_304/l\\_30420040930fr00120023.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l_304/l_30420040930fr00120023.pdf)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=169082](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=169082)

---

15/07/2004

COM (2004) 503(01)

communication de la COMMISSION au CONSEIL et au PARLEMENT EUROPÉEN : un régime d'asile européen commun plus efficace: La procédure unique comme prochaine étape

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0503fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0503fr01.doc)

15/12/2004

CESE/2004/1644/

Avis du Comité économique et social européen du 15/12/2004

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191544](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191544)

---

17/03/2004

Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés - Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004-0144+0+DOC+WORD+V0//FR&L=FR&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y>

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=183210](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=183210)

## MIGRATION

### Victimes de la traite des Êtres Humains

24/02/2004

Rapport du PE sur la proposition de directive du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers victimes de la traite des êtres humains ou ayant fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes (Consultation répétée) - Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004-0099+0+DOC+WORD+V0//FR&L=FR&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

29/04/2004

**Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes**

**Journal officiel n° L 261 du 06/08/2004 p. 0019 – 0023**

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l\\_261/l\\_26120040806fr00190023.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l_261/l_26120040806fr00190023.pdf)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=171579](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=171579)

### Frontières

29/01/2004

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/c\\_108/c\\_10820040430fr00970100.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/c_108/c_10820040430fr00970100.pdf)

24/02/2004

A5-0093/2004

Rapport PE du 24 février 2004 sur la proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures - Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures  
<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004-0093+0+DOC+WORD+V0//FR&L=FR&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y>

**Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne**  
**Journal officiel n° L 349 du 25/11/2004 p. 0001 - 0011**

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=186693](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=186693)

---

19/05/2004

COM (2004) 384(01)

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL modifiant la décision 2002/463/CE portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (programme ARGO)

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0384fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0384fr01.doc)

Avis du Comité économique et social européen, le 27 octobre. Le Comité estime qu'il convient d'aller au-delà de la coopération administrative et de construire un système de solidarité communautaire dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration, dans le cadre d'une politique commune. Il rappelle, en outre, que les autorités qui agissent dans ces domaines doivent garantir à toutes les personnes un traitement humanitaire et respectueux de la dignité.

Avis du Parlement européen, le 17 novembre. Favorable, moyennant certains amendements visant, notamment, à donner à la Commission la possibilité de limiter le budget disponible pour des actions concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration, afin de souligner le caractère exceptionnel des actions sans participation directe d'autres États membres.

13/12/2004

**DÉCISION DU CONSEIL du 13 décembre 2004 modifiant la décision 2002/463/CE portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (programme ARGO)**

[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l\\_371/l\\_37120041218fr00480049.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_371/l_37120041218fr00480049.pdf)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191059](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191059)

---

26/05/2004

COM (2004) 391(01)

Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0391fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0391fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191191](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191191)

---

## Compostage des documents de voyage

05/04/2004

Rapport du PE sur la proposition de la Commission de règlement du Conseil établissant l'obligation pour les autorités compétentes des États membres de procéder au compostage systématique des documents de voyage des ressortissants de pays tiers au moment du franchissement des frontières extérieures des États membres, et modifiant à cette fin la convention d'application de l'accord de Schengen et le manuel commun - Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004-0229+0+DOC+WORD+V0//FR&L=FR&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

13/12/2004

**Règlement (CE) n° 2133/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 concernant l'obligation pour les autorités compétentes des États membres de procéder au compostage systématique des documents de voyage des ressortissants de pays tiers lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, et modifiant à cette fin les dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen et le manuel commun**

**Journal officiel n° L 369 du 16/12/2004 p. 0005 - 0010**

[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l\\_369/l\\_36920041216fr00050010.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_369/l_36920041216fr00050010.pdf)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=186571](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=186571)

---

## Système d'information sur les Visas

12/02/2004

COM (2004) 99(01)

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL portant création du système d'information sur les visas (VIS)

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0099fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0099fr01.doc)

07/04/2004

Rapport du PE sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (version codifiée) (Procédure simplifiée - article 158, paragraphe 1, du règlement) - Commission juridique et du marché intérieur

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004-0252+0+DOC+WORD+V0//FR&L=FR&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

08/06/2004

**2004/512/CE: Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS)**

**Journal officiel n° L 213 du 15/06/2004 p. 0005 - 0007**

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l\\_213/l\\_21320040615fr00050007.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l_213/l_21320040615fr00050007.pdf)

28/12/2004

COM (2004) 835

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour

[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004\\_0835fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0835fr01.pdf)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=192362](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=192362)  
[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=188973](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=188973)

---

## **Intégration**

16/07/2004

COM (2004) 508(01)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Premier rapport annuel sur la migration et l'intégration

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0508fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0508fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191563](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191563)

---

## **Divers**

04/06/2004

COM (2004) 412(01)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITE DES REGIONS Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0412fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0412fr01.doc)

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission intitulée "Etude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine".

Adoption par le Comité économique et social, le 15 décembre. Le Comité conçoit cette communication comme un nouvel élan de la politique communautaire d'immigration. Répondant à l'invitation de la Commission, il précise qu'il est effectivement nécessaire de réguler l'entrée des immigrants pour motifs économiques sur le territoire européen en portant l'harmonisation législative à un niveau élevé. En outre, il émet son désaccord avec la Commission lorsqu'elle affirme que la seule approche cohérente au regard des personnes résidant illégalement dans l'Union européenne consiste à faire en sorte qu'elles retournent dans leur pays d'origine.

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191270](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191270)

---

27/11/2003

Rapport du PE sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil en vue du Conseil européen de Thessalonique sur le développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite et de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irrégulier - Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0419+0+DOC+WORD+V0//FR&L=FR&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=183230](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=183230)

---

---

01/12/2003

Rapport du PE sur la Communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi -  
Commission de l'emploi et des affaires sociales

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0445+0+DOC+WORD+V0//FR&L=FR&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

12/02/2004

Avis du Comité des Régions du 12 février 2004

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/c\\_109/c\\_10920040430fr00460049.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/c_109/c_10920040430fr00460049.pdf)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=183250](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=183250)

---

15/03/2004

Rapport du PE sur la proposition de décision du Conseil établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé accessible sur le web pour les services des Etats membres chargés de la gestion des flux migratoires - Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004-0145+0+DOC+WORD+V0//FR&L=FR&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=187030](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=187030)

---

03/07/2004

COM (2004) 530(01)

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL autorisant les États membres à ratifier dans l'intérêt de la Communauté européenne la Convention de l'Organisation Internationale du Travail relative aux pièces d'identité des gens de mer (Convention n° 185)

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0530fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0530fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191600](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191600)

---

## **ESPACE DE LIBERTE SECURITE ET DE JUSTICE**

02/06/2004

COM (2004) 401(01)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN  
Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0401fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0401fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191230](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191230)

---

## **DONNEES BIOMÉTRIQUES**

18/02/2004

COM (2004) 116(01)

Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL établissant des normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports des citoyens de l'UE

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0116fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0116fr01.doc)

02/12/2004

Avis du Parlement européen : Favorable, moyennant certains amendements visant, notamment, à s'opposer à la création d'une base centrale de données des passeports de l'Union européenne et des documents de voyage contenant toutes les données biométriques des possesseurs de passeports et d'autres données; à insister sur le fait que les données biométriques figurant sur les passeports ne soient utilisées que pour vérifier l'authenticité du document et l'identité du titulaire.

13/12/2004

**RÈGLEMENT (CE) No 2252/2004 DU CONSEIL du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres**

[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l\\_385/l\\_38520041229fr00010006.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_385/l_38520041229fr00010006.pdf)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=189152](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=189152)

## CITOYENNETE / DROITS FONDAMENTAUX

26/10/2004

COM (2004) 695(01)

RAPPORT DE LA COMMISSION Quatrième rapport sur la citoyenneté de l'Union (1er mai 2001 - 30 avril 2004)

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/rpt/doc/2004/com2004\\_0695fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/rpt/doc/2004/com2004_0695fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191885](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191885)

25/10/2004

COM (2004) 693(01)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION L'Agence des Droits Fondamentaux Document de consultation publique

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0693fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0693fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191879](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191879)

## PÉNAL / POLICE

### Casiers judiciaires

13/10/2004

COM (2004) 664(01)

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à l'échange d'informations extraites du casier judiciaire

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0664fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0664fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191817](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191817)

---

## **CEPOL**

01/10/2004

COM (2004) 623(01)

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL instituant le Collège européen de police (CEPOL) en tant qu'organe de l'Union européenne

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0623fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0623fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191763](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191763)

17/08/2004

COM (2004) 562(01)

LIVRE VERT sur la reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle présentencielles non privatives de liberté

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/gpr/doc/2004/com2004\\_0562fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/gpr/doc/2004/com2004_0562fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191644](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191644)

---

## **EUROJUST**

06/07/2004

COM (2004) 457(01)

RAPPORT DE LA COMMISSION sur la transposition juridique de la décision du Conseil, du 28 février 2002, instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0457fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0457fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191506](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191506)

---

## **Divers**

16/06/2004

COM (2004) 429(01)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN Vers un renforcement de l'accès à l'information par des autorités responsables pour le maintien de l'ordre public et pour le respect de la loi

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0429fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0429fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191433](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191433)

---

**COM (2004) 427(01)**

**Proposition de POSITION COMMUNE DU CONSEIL relative au transfert de certaines données à Interpol**

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0427fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0427fr01.doc)

24/01/2005

**Adoption formelle du Conseil le 24 janvier 2005**

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191294](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191294)

---

18/05/2004

COM (2004) 376(01)

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil renforcer la coopération policière et douanière dans l'union européenne / rapport sur les mesures prises et les actions entreprises depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam / propositions d'améliorations

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0376fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0376fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191031](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191031)

---

30/04/2004

COM (2004) 334(01)

LIVRE VERT sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/gpr/doc/2004/com2004\\_0334fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/gpr/doc/2004/com2004_0334fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=190830](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=190830)

---

28/04/2004

COM (2004) 328(01)

Proposition de DÉCISION-CADRE DU CONSEIL relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0328fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0328fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=190771](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=190771)

---

22/03/2004

Rapport du PE sur la proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat européen d'obtention de preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales - Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004-0214+0+DOC+WORD+V0//FR&L=FR&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=186775](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=186775)

---

12/03/2004

COM (2004) 165(01)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN  
PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ DANS L'UNION EUROPÉENNE

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0165fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0165fr01.doc)

29/09/2004

Adoption par le Comité des régions, le 29 septembre. Le Comité met en relief la nécessité de renforcer la dimension locale et régionale dans la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que le rôle fondamental des collectivités régionales et locales. Il suggère à la Commission de mettre en place des programmes spécifiques visant à soutenir le développement de politiques de sécurité intégrant les mesures prises au niveau social et en matière d'urbanisme et d'éducation, ainsi que le développement de la participation et du sens de communauté des citoyens. Le Comité souligne l'importance du Forum européen pour la sécurité urbaine (FESU) dans la promotion des connaissances en matière de prévention de la criminalité et de sécurité urbaine, et estime opportune la création d'un observatoire européen de la sécurité urbaine.

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=189652](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=189652)

## SECURITE / TERRORISME

### EUROPOL

01/10/2004

COM (2004) 542(02)

RETRAIT DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION QUI NE REVETENT PLUS UN CARACTERE D'ACTUALITE suite à Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative au financement de certaines activités mises en oeuvre par Europol dans le cadre de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0542fr02.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0542fr02.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=175481](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=175481)

### Divers

20/10/2004

COM (2004) 702(01)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN  
Protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0702fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0702fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191862](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191862)

---

20/10/2004

COM (2004) 701(01)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Lutte contre le terrorisme: préparation et gestion des conséquences  
[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0701fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0701fr01.doc)

*PRELEX :*  
[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191865](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191865)

---

20/10/2004  
COM (2004) 700(01)  
COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN  
Prévenir et combattre le financement du terrorisme par des mesures visant à améliorer l'échange d'informations, la transparence et la traçabilité des transactions financières  
[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0700fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0700fr01.doc)

*PRELEX :*  
[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191871](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191871)

---

20/10/2004  
COM (2004) 698(01)  
COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN  
Attaques terroristes: prévention, préparation et réponse  
[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0698fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0698fr01.doc)

*PRELEX :*  
[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191861](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191861)

---

08/06/2004  
COM (2004) 409(01)  
RAPPORT DE LA COMMISSION fondé sur l'article 11 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme  
[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004\\_0409fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/dpi/cnc/doc/2004/com2004_0409fr01.doc)

*PRELEX :*  
[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191292](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191292)

---

29/03/2004  
COM (2004) 221(01)  
COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN  
Relative à certaines actions à entreprendre dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité, notamment en vue d'améliorer les échanges d'information Proposition de DÉCISION DU CONSEIL Relative à l'échange d'informations et la coopération concernant les infractions terroristes  
[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0221fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0221fr01.doc)

*PRELEX :*  
[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=190031](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=190031)

*PRELEX :*  
[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=190032](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=190032)

## DIVERS

COM (2004) 437(01)

Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 en ce qui concerne le mécanisme de réciprocité

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004\\_0437fr01.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0437fr01.doc)

*PRELEX :*

[http://www.europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=191512](http://www.europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191512)

**ANNEXE 2 :**

**PRINCIPALES COMMUNICATIONS ET  
INTERVENTIONS DE L'AEDH EN 2004**

# COMMUNIQUÉS

26 avril 2004

## Pour une application inconditionnelle du droit d'asile

**BRUXELLES** - Dans son rapport annuel présenté au Parlement européen, en janvier dernier, l'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme (FIDH-AE) s'élevait contre les orientations qui, depuis deux ans, sont données à la communautarisation du droit d'asile. Elle constatait que, en décalage croissant avec la philosophie du sommet de Tampere, l'Union tend à édifier un régime d'asile qui, conçu comme l'une des variables de la politique d'immigration, vise à justifier la fermeture des frontières et les restrictions légales à l'accueil des personnes en recherche de protection.

La volonté exprimée lors du Conseil JAI du 30 avril est particulièrement inquiétante. En effet, l'idée était de parvenir à un accord définitif sur la *Directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres* à tout prix.

L'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme (FIDH-AE) ne conteste pas l'enjeu que représente un système d'asile commun, mais elle estime que, dans sa forme actuelle, le projet de directive entérinerait une grave régression dans l'application des obligations internationales de l'UE, telles que définies par la Convention de Genève et la Convention européenne des droits de l'Homme. Outre la banalisation du concept de pays « sûr » et ses conséquences discriminatoires, elle estime inacceptables les limites apportées à l'exercice effectif du droit au recours, la différence établie entre les demandes à la frontière et sur le territoire, et la généralisation de procédures prioritaires ou accélérées. D'autant que des clauses de statu quo permettront aux pays membres de limiter les conditions de transposition réelle de cette directive, s'ils le souhaitent.

L'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme (FIDH-AE) avait, en son temps, marqué son inquiétude sur les restrictions apportées au droit au travail des demandeurs d'asile et au regroupement familial. Elle avait fait connaître sa déception sur le caractère minimaliste des normes retenues en matière d'accueil. Aujourd'hui, elle demande instamment au Conseil et aux Etats membres de ne pas définitivement fermer les perspectives de progrès qui devraient présider à la construction d'un régime commun d'asile et de renoncer à adopter la *Directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres* dans sa forme actuelle. L'urgence d'une communautarisation du droit d'asile ne peut en rien justifier que l'Union européenne abandonne les principes de défense des droits fondamentaux qui ont présidé à sa construction et renie le droit d'asile, dernière chance de ceux qui, hors de nos frontières, sont en recherche de protection.

---

29 avril 2004

## Le Conseil réduit, une fois de plus, les droits des demandeurs d'asile en violation de la Convention de Genève

**BRUXELLES** - Sous la pression du Royaume Uni et de l'Allemagne, le Conseil Justice et Affaires Intérieures vient d'adopter deux nouvelles directives concernant l'asile. Au prétexte de parvenir à

**un accord pour le 1<sup>er</sup> mai, le Conseil permet aux Etats membres de se sentir libres d'ériger des politiques d'asiles très restrictives. Les ONGs et les experts juridiques dénoncent la régression persistante du droit à la protection pour les demandeurs d'asile.**

L'Association pour la défense des droits de l'Homme (FIDH-AE) met en garde contre les nouvelles réglementations européennes qui visent à restreindre légalement l'accueil des personnes en recherche de protection. En effet, au fil des négociations, les droits fondamentaux des demandeurs d'asile ont été largement amoindris. L'accord qui vient d'être conclu marque une vision régressive du droit d'asile:

La Directive concernant les procédures met en place un système à deux vitesses. Une procédure accélérée privera la majorité des demandeurs d'asile du droit à un examen complet de leur demande en les privant du droit à un recours effectif et du droit à une assistance juridique. De plus, l'introduction du concept exceptionnel de pays sûr permettra aux Etats membres de refouler des demandeurs vers des pays considérés a priori comme « sûrs », et cela sans aucun examen de leur demande. Ces "non-procédures", outre qu'elles introduisent un traitement discriminatoire des demandeurs d'asile en contravention avec l'esprit de la Convention de Genève, mettent en cause l'application du droit d'asile et des engagements internationaux dans leur totalité.

Une deuxième directive<sup>26</sup> concernant les différents régimes de protection de migrants prévoit une forme précaire de protection pour ceux qui, selon l'interprétation restrictive de l'UE, ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié de la Convention de Genève. Ces nouveaux régimes « subsidiaires » réduisent l'accès aux droits tels que les avait voulus la Conférence de Genève en 1950. Fermant de facto l'accès au droit au travail et limitant le droit au regroupement familial, ce « statut » placera les personnes dites protégées en situation de grande précarité économique et sociale et limitera sa possibilité d'intégration dans le pays d'accueil. Contrairement aux ambitions de la Convention de Genève, il contribuera moins à faciliter leur retour dans leur pays d'origine qu'à leur refuser un véritable droit au séjour dans le pays auquel elles ont demandé protection.

En 1999, le Sommet de Tampere avait souhaité fonder sur les principes de "solidarité, intégration et liberté" la perspective d'une communautarisation du droit d'asile. Aujourd'hui, l'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme ne peut que dénoncer le nivellement par le bas des garanties minimales reconnues aux demandeurs d'asile qui s'opère à travers une standardisation européenne des pratiques nationales les plus restrictives. « *L'urgence d'une communautarisation du droit d'asile ne peut en rien justifier que l'Union européenne abandonne les principes de défense des droits fondamentaux qui ont présidé à sa construction et renie le droit d'asile, dernière chance pour ceux qui, hors de nos frontières, sont à la recherche de protection* » explique Catherine Teule. La FIDH-AE espère vivement que la Cour européenne de justice n'acceptera pas d'entériner un tel recul de droit et le reniement des engagements internationaux des Etats membres de l'Union.

---

29 mai 2004

## **Le mandat d'arrêt européen est absurde et dangereux: la France ne doit pas remettre ses ressortissants aux autorités espagnoles**

**BRUXELLES - Trois ressortissants français sont menacés d'être remis aux autorités espagnoles en exécution d'un mandat d'arrêt du juge antiterroriste GARSON. C'est une des premières illustrations de la mise en œuvre du mandat d'européen, de ses dangers et de son absurdité.**

---

<sup>26</sup> Directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

C'est parce que ces trois personnes sont accusées d'appartenir à une association, déclarée illégale en Espagne mais pas en France que le juge GARSON souhaite les faire appréhender. Ils risquent donc d'être condamnés pour des faits que les autorités judiciaires françaises ne considèrent pas comme répréhensibles. On mesure alors l'absurdité d'un système qui expose chacun à se voir reprocher des faits que ses propres autorités nationales ne poursuivent pas.

L'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme (FIDH-AE) avait souligné, en son temps, que la pseudo harmonisation européenne en cette matière n'aurait pour effet que d'assurer une répression arbitraire et sans garantie des droits de la défense et des libertés individuelles. Cette situation est d'autant plus inacceptable que les juridictions auxquelles peuvent être remis, en Espagne, ces trois personnes sont des juridictions d'exception dont une Cour d'Appel française a pu stigmatiser le fonctionnement, notamment en raison des mauvais traitements infligés par les forces de l'ordre aux prévenus dans les affaires de terrorisme qui ne font jamais l'objet de poursuites.

Enfin, ce processus relève, non de la lutte contre le terrorisme, mais de l'alliance entre deux Etats pour criminaliser des opposants politiques. S'il est du devoir des démocraties de réprimer les manifestations de violence, comme celles de l'ETA, il est scandaleux de s'en prendre à des associations ou à des journaux.

La FIDH-AE met en garde les gouvernements Espagnols et Français qui, en agissant de cette manière, risquent d'entraîner une radicalisation des uns et des autres, sans obtenir des résultats effectifs dans la lutte antiterroriste. La FIDH-AE appelle les autorités européennes à mettre un terme à des procédures aussi peu respectueuses des libertés individuelles.

---

2 juin 2004

## **Voter, c'est décider !**

**BRUXELLES - 80% des lois nationales proviennent de décisions prises à Bruxelles. Parallèlement à la croissance du pouvoir de l'Union Européenne, le taux de participation aux élections est en pleine chute.**

**Seul un tiers des Européens envisagent de voter au scrutin de juin.**

Les plus larges élections transnationales de l'Histoire risquent de se relever un débâcle en termes de la participation démocratique en Europe. Selon le sondage d'Eurobaromètre, seul un tiers d'Européens envisagent de se rendre aux urnes le 13 juin pour élire un nouveau Parlement européen. En bas de la liste se trouvent l'Estonie, où pas plus que 14% des citoyens envisagent donner leur vote aux élections Européennes, et la Royaume Unie, où seulement 22,9 % affirment vouloir voter. Seul à s'intéresser à la démocratie en Europe semblent être les Danois et le Grecques qui se trouvent avec en tête de la liste avec des taux de participation de 65,6% et 62 %. Ainsi le scrutin de juin 2004 risque de faire date en terme d'abstention depuis les premières élections européens en 1979.

**Les Européens cèdent leur influence sur une majeure partie des lois nationales**

L'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme appelle les citoyens de l'Union européenne à voter aux élections européennes. Le calcul qui devrait convaincre chacun à se rendre aux urnes et facile à faire : Le Parlement européen dispose des pouvoirs de co-législateur avec le Conseil de l'Union européenne sur beaucoup de dossiers. Et si le nombre des lois nationales provenant des Directives et Règlements européens s'élève aujourd'hui à 80%, le Parlement Européen reste la seule institution européenne directement responsable vis-à-vis les citoyens. « Voter, c'est décider ! » rappelle l'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme.

### **L'unique institution de l'UE élue au suffrage universel a besoin du citoyen**

La FIDH-ae tient à rappeler que le Parlement européen est la partie la plus faible parmi les institutions européennes. Son influence repose sur le fait qu'il soit l'unique institution à être élu au suffrage universel. Dans l'équilibre précaire de pouvoir entre les institutions, le Parlement a donc besoin du soutien de l'électeur. Son pouvoir se bâtit sur base de sa légitimité démocratique. Il représente seul les 450 millions citoyens de l'Union Européenne dans la procédure de prise de décision à Bruxelles.

### **L'Europe a besoin de l'opinion publique pour se libérer de son nébulosité**

Si une bonne partie des gens ne comprennent pas comment une décision en Europe est prise, si les médias et les politiques refusent d'en parler à défaut d'un intérêt, l'équilibre précaire entre la législative et l'exécutif risque d'être basculé par les gouvernements nationales. L'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme estime que Plus d'information sur le travail de l'Union Européenne est nécessaire afin de saufergarder son fonctionnement démocratique. C'est l tâche classique des médias et d'une politique responsable de résoudre ce problème.

---

28 août 2004

## **Union européenne et droit d'asile: de graves menaces à la protection des réfugiés**

**BRUXELLES** - La Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) et son association membre, l'Association européenne de défense des droits de l'Homme (FIDH-AE) sont extrêmement préoccupées quant à la proposition italo-allemande de mettre en place des «portails» d'immigration hors du territoire européen. Selon cette formule, rendue publique lors d'une réunion des ministres de l'Intérieur des deux pays tenue à Lucca, en Toscane, le 12 août 2004, ces «portails» verraient le jour dans des pays dont les candidats à l'émigration sont originaires ou par lesquels ils transitent (comme par exemple la Libye). Ils seraient chargés de « trier » les demandeurs d'asile et les migrants souhaitant accéder au territoire européen, dans le but de contribuer à réguler l'afflux de candidats africains à l'asile et à l'immigration. «Il s'agit de prendre des mesures d'urgence pour traiter de la situation en Méditerranée parce qu'on ne peut pas laisser les gens se noyer», a commenté Otto Schilly, ministre allemand de l'Intérieur.

La FIDH et la FIDH-AE partagent les inquiétudes du ministre allemand de l'Intérieur quant au sort des migrants et des candidats à l'asile qui tentent tout au long de l'année, au péril de leur vie, de rejoindre le continent européen. Toutefois, nos organisations s'opposent à toute initiative ayant pour effet de décharger les Etats membres de l'UE des responsabilités qui leur incombent en vertu de la Convention de Genève relative aux réfugiés et de les rejeter sur des pays qui accueillent déjà un bien plus grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile.

Nos organisations rappellent les arguments développés par la Commission européenne dans sa communication « Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés »<sup>27</sup>. Dans cette communication, la Commission souligne le fait que la compatibilité de la création de centres de transit avec la législation de l'UE, les législations nationales, les législations des pays où devraient se situer ces centres, ainsi qu'avec la Convention européenne des droits de l'Homme n'était pas garantie. La question de savoir sous quelles règles procédurales (de l'UE ou nationales) ces centres seraient régis se pose également. La FIDH et la FIDH-AE craignent que les mesures de protection dont bénéficient les demandeurs d'asile dans l'UE ne soient diminués dans ces zones, en raison de l'insécurité de leur statut légal. En effet, nombre de pays du Sud de la Méditerranée ne sont pas partie à la Convention de Genève de 1951 relative au Statut des réfugiés. De plus, les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme ratifiés par les Etats

---

<sup>27</sup>COM 2003/0315

de la région y font l'objet de multiples violations. En outre, les organisations non-gouvernementales qui contribuent à créer un environnement sûr pour les réfugiés sont très fragiles – voire inexistantes – dans ces Etats.

La FIDH et la FIDH-AE s'inquiètent de ce que cette politique ne conduise également à limiter les demandes d'asile des victimes de persécution originaires des pays où sont installés ces "portails", ce qui constituerait une violation flagrante du droit à demander asile tel que garanti par la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés et l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Par ailleurs, la FIDH et la FIDH-AE soulignent qu'en vertu de l'article 67§2 du Traité instituant la Communauté européenne, seule la Commission européenne détient, depuis le 1er mai 2004, le droit d'initiative législative en ce qui concerne les mesures du titre IV du traité (immigration, asile, visas et frontières). Nos organisations exhortent donc la Commission à ne pas faire de propositions allant dans le sens de l'initiative italo-allemande. A ce propos, la FIDH et la FIDH-AE dénoncent les propos du futur commissaire à la Justice, liberté et sécurité, Rocco Buttiglione, selon qui l'idée de créer en Afrique du Nord des camps de demandeurs d'asile pour l'UE lui paraissait « bonne ».

Enfin, la FIDH et la FIDH-AE s'inquiètent tout particulièrement du récent accord conclu entre l'Italie et la Libye qui prévoit la participation de l'Italie à la construction en Libye de trois centres d'accueils pour les immigrés clandestins en provenance d'Afrique centrale. Ces camps devraient servir dans un premier temps à héberger des immigrés avant leur rapatriement dans leur pays d'origine. La FIDH et la FIDH-AE rappellent que la Libye est responsable de graves violations des droits de l'Homme et que les droits des travailleurs migrants et des migrants en transit y sont constamment bafoués. En outre, il existerait d'ores et déjà des camps de rétention pour migrants au Sud du pays.

La FIDH rappelle qu'elle n'est pas autorisée à ce jour à se rendre en Libye pour y réaliser une enquête indépendante.

---

*1<sup>er</sup> décembre 2004*

## **Données biométriques**

**BRUXELLES - L'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme (FIDH-AE) demande au Parlement européen de rejeter le projet de Règlement du Conseil relatif aux éléments de biométrie intégrés dans les passeports et documents de voyage.**

L'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme (FIDH-AE) demande au Parlement européen de rejeter le projet de Règlement du Conseil « établissant des normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments de biométrie intégrés dans les passeports et documents de voyage émis par les États membres » ce mercredi 1<sup>er</sup> décembre 2004.

Nous avons déjà exprimé sur ce sujet nos plus vives inquiétudes. Nous estimons qu'une telle proposition serait un danger pour la protection de la vie privée des citoyens et résidents de l'Union sans que soit garantie une véritable protection des données. Elle s'oppose vigoureusement à l'établissement d'une base centralisée de photographies et d'empreintes digitales qui pourrait conduire à une utilisation abusive de données personnelles. En outre, une trop grande confiance dans une technologie, qui reste néanmoins faillible, préoccupe l'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme, il y a là un réel danger pour les personnes concernées.

Nous sommes alarmé par la façon dont la procédure législative est conduite et par l'attitude du Conseil vis à vis du Parlement. D'une part, le Conseil de l'Union européenne a pesé pour que le Parlement européen inclue, le rapport sur les données biométriques, dans l'ordre du jour de la mini-session du 1<sup>er</sup> décembre 2004. D'autre part, sans débat public, le texte du projet de Règlement a été modifié par le

Conseil des ministres européens de l'Intérieur et de la Justice le 26 octobre dernier. Dès lors, comme deuxième élément biométrique doit figurer désormais, dans les documents de voyage des citoyens et résidents en Europe, les empreintes digitales.

Il est inquiétant que la majorité des présidents de groupes politiques aient estimé qu'il n'était pas nécessaire au regard de ces changements, de renvoyer le rapport à la Commission Liberté civile, justice et affaires intérieures, la pression du Conseil de l'Union européenne a-t-elle été la plus forte ?

C'est pourquoi nous soutenons l'initiative de la lettre ouverte commune aux organisations Privacy International et Statewatch (Royaume-Uni) et European Digital Rights (Europe) au Parlement européen contre l'immatriculation biométrique de tous les citoyens et résidents européens.

# CONSULTATION TAMPERE

## Futures orientations sur un nouveau programme pour la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice

Septembre 2004

En réponse à la consultation publique lancée par la Commission Européenne, la FIDH et l'Association européenne de défense des droits de l'Homme se sont associées pour présenter leurs réflexions sur la politique à mener dans les domaines visés.

### Plan de l'évaluation

#### ➤ Protection des droits fondamentaux et citoyenneté européenne

1. Des droits économiques et sociaux effectifs dans les textes européens
2. La citoyenneté européenne : les mêmes droits pour tous

#### ➤ Politiques communes de l'asile et de l'immigration

##### 1. Remarques générales

Accueillir effectivement les personnes en recherche de protection dans une application pleine du principe du non-refoulement  
Lever les entraves à l'exercice du droit à demander l'asile dans des conditions équitables  
Promouvoir une politique positive d'intégration des migrants

##### 2. De la notion de « pays d'origine sûr »

Bénin: détention arbitraire et torture  
Botswana: discrimination raciale et ethnique  
Chili: discriminations, restrictions de la liberté d'expression  
Ghana: esclavagisme, violences policières, arrestations arbitraires et discriminations ethniques  
Mali: torture et exécutions extrajudiciaires, apatrides

##### 3. Des mesures de protection temporaire pour les défenseurs des droits de l'Homme

La protection temporaire, un besoin parfois impératif et urgent  
Des précédents au sein des Etats membres de l'Union européenne  
Pour une directive réglementant l'accueil temporaire au niveau européen

#### ➤ Coopération judiciaire en matière pénale

##### 1. Le mandat d'arrêt européen

##### 2. Pour une compétence plus large de l'UE en matière de crimes internationaux

Compétence de l'UE en matière de « crimes internationaux »  
Vers des standards minimums  
Utiliser les mécanismes européens existants  
Garantir un accès égal à la justice et le droit à un recours effectif

#### ➤ La lutte contre le terrorisme

##### 1. Protection des données personnelles des passagers à destination des Etats-Unis

##### 2. Coopération policière et limitations au droits de circulation et de réunion pacifique

Lien : > Futures orientations sur un nouveau programme pour la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (Consultation Tampere), septembre 2004