



Dix ans d'Euromed: Il est temps de mettre fin au déficit en matière de droits de l'homme

21 novembre 2005

Amnesty International
EU Office
Rue d'Arlon 39-41
B-1000 Brussels

Tel.: +32 2 502 14 99
Fax: +32 2 502 56 86
Email: amnesty@aieu.be

1. RESUME DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations d'Amnesty International au sommet Euromed soulignent que les droits de l'homme doivent enfin constituer une vraie priorité dans le processus de Barcelone.

Les 35 pays partenaires réunis à Barcelone devraient réaffirmer que les droits de l'homme constituent la pierre angulaire de leur vision pour l'avenir du partenariat euro-méditerranéen. Ces pays devraient s'assurer que leurs efforts visant à améliorer la sécurité de leurs citoyens et la coopération dans la lutte contre « l'immigration illégale » se fondent sur le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Amnesty International invite les dirigeants des 35 Etats qui composent Euromed à renouveler leur engagement à promouvoir les droits de l'homme dans leur propre pays et dans la région en s'assurant que le plan de travail pour les cinq années à venir comporte :

- une attention particulière en ce qui concerne la sauvegarde des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme et le contrôle de l'immigration ;
- de nouveaux mécanismes pour la protection des droits de l'homme qui permettent aux partenaires de surveiller régulièrement et efficacement la ratification et l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et de collaborer pour garantir leur application ;
- une participation libre de la société civile au processus Euromed, en assurant la liberté d'expression et d'association et en favorisant les organisations indépendantes de la société civile ;
- l'exigence que les droits de l'homme soient respectés sans équivoque au sein du partenariat Euromed par chacun des 35 pays partenaires sans distinction ni privilège.

2. LE CONTEXTE POLITIQUE

Quand les ministres des Affaires étrangères euro-méditerranéens se sont réunis à Barcelone les 27 et 28 novembre 1995 et ont lancé le partenariat Euromed, le nouveau cadre régional pour la coopération se mettait en place dans un contexte politique d'espoir pour la paix et la stabilité dans la région. Après la fin de la guerre froide et avec la signature récente des accords de paix d'Oslo, la région semblait engagée dans une voie de rapprochement et de coopération politiques.

À Barcelone, les ministres ont défini trois objectifs principaux de coopération :

- Promouvoir la paix et la stabilité en renforçant les droits de l'homme et la démocratie ;
- Favoriser la prospérité par la construction d'une association économique et financière ;
- Faciliter la compréhension mutuelle entre les peuples au moyen d'un partenariat social, culturel et humain.

Ces trois pierres angulaires du partenariat devaient donner l'impulsion nécessaire pour renforcer un climat politique positif.

Dix ans plus tard, l'environnement politique s'est considérablement dégradé. Non seulement le partenariat a été affecté par l'agrandissement de l'Union européenne et l'introduction d'une Politique européenne de voisinage plus large, mais le climat politique en 2005 est dominé par les conflits et par les pressions croissantes exercées par la lutte contre le terrorisme et contre l'« immigration illégale ». L'accomplissement des objectifs initiaux, en particulier ceux de la paix, de la stabilité et de la compréhension mutuelle entre les peuples, semble encore plus improbable qu'il y a dix ans.

Il est largement admis aux niveaux politique et institutionnel que les droits de l'homme sont une composante essentielle du partenariat. Comme la Commission l'a indiqué dans sa communication¹, l'avancée dans les réformes politiques en matière de droits de l'homme et de démocratie est essentielle à la réalisation d'une sécurité et d'une stabilité durables. On s'accorde cependant, pour considérer que le processus de Barcelone n'a pas amélioré la situation des droits de l'homme dans la région.

En 2005, les droits de l'homme continuent à être gravement et systématiquement violés dans la plupart des pays méditerranéens partenaires. En même temps, ces pays subissent une pression

¹ *Dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen : un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années*, COM(2005) 139 final.

croissante de la part de l'Union européenne tandis que les défis de la lutte contre le terrorisme et l'immigration irrégulière conduisent de plus en plus souvent à des violations des droits fondamentaux, dans un contexte préoccupant de racisme, de xénophobie et d'intolérance.

Au lieu de remédier au déficit en matière de droits de l'homme au sein du processus de Barcelone, les propositions de la commission européenne pour les années à venir semblent reléguer la protection et la promotion des droits de l'homme au deuxième plan et sont limitées à l'organisation de conférence et d'initiatives pédagogiques. Bien qu'importants, ceux-ci ne peuvent être efficaces que s'ils sont déployés en complément, et non à la place, d'efforts concrets en vue d'assurer le respect des droits de l'homme et la bonne administration de la justice dans tous les pays du partenariat Euromed.

Amnesty International considère que les points mentionnés ci-dessous sont des conditions essentielles pour revitaliser les engagements initiaux du processus de Barcelone :

- les droits de l'homme doivent être fermement et solidement inscrits dans l'agenda politique, avec des mécanismes d'exécution adéquats et un échéancier clair ;
- les mesures de lutte contre le terrorisme doivent être fondées sur les droits de l'homme et les principes démocratiques ;
- les efforts visant à contrôler l'immigration doivent être conformes aux normes internationales relatives à la protection des droits des réfugiés et des migrants ;
- le programme euro-méditerranéen en matière de droits de l'homme comportant une clause de réciprocité, les deux parties doivent remédier aux lacunes existantes sur la base d'une responsabilité partagée.

3. EUROMED: LE DEFICIT EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME

Au cours des dix dernières années, Amnesty International a produit de nombreux rapports mettant en lumière les lacunes des Etats participants au processus de Barcelone en matière de protection des droits de l'homme. Dans les pays méditerranéens, ce déficit inclut le recours continu à la détention arbitraire, à des procès inéquitables, à la torture et à la peine de mort dans la plupart des pays ; il existe également de sévères restrictions à la liberté d'expression et d'association et des cas de harcèlement de défenseurs des droits de l'homme, des "disparitions" non élucidées, et des exécutions extrajudiciaires dans un certain nombre de pays. On note aussi des violations des droits des femmes et l'impunité généralement accordée aux auteurs des violations de droits de l'homme dans toute la région. Dans les Etats membres de l'Union européenne, on recense de nombreuses violations des droits de l'homme liées notamment à l'utilisation excessive de la force, à des mauvais traitements, et même à la torture, par des agents de l'Etat, souvent aggravés par des éléments discriminatoires et par l'impunité dont jouissent les auteurs ; la détention et le refoulement illégaux de demandeurs d'asile et d'importantes remises en cause des droits de l'homme dans l'élaboration de mesures antiterroristes.

Malgré son engagement de principe pour le « *respect des droits de l'homme et des principes démocratiques* » dans sa coopération avec les pays tiers, l'Union européenne n'est pas parvenue à intervenir efficacement dans ce domaine. A cet égard, elle n'a pas fait un usage efficace de l'article 2 des accords de partenariat qui comporte une clause relative au respect des droits de l'homme par les pays partenaires ou les Etats membres. En outre, l'absence d'intervention de l'Union européenne dans le cas de violations des droits de l'homme commises par différents Etats membres la rend complice de ces actes et ne peut que compromettre son autorité politique et morale lorsqu'il s'agit d'évoquer des inquiétudes relatives aux droits de l'homme avec les pays tiers.

Dans le cadre du processus de Barcelone, on note une situation paradoxale où l'Union européenne développe des cadres politiques et alloue des ressources importantes pour promouvoir les droits de l'homme, tandis qu'elle tolère ou feint d'ignorer les pratiques qui affectent la protection des droits de l'homme dans les pays partenaires. De même, les Etats membres de l'Union européenne exportent des politiques restrictives en matière de lutte contre le terrorisme et *'l'immigration illégale'* et compromettent ainsi de fait la protection des droits de l'homme dans les pays partenaires. Ces politiques restrictives affaiblissent également l'ambition des Etats membres de fournir des solutions durables aux défis posés par le terrorisme et l'immigration irrégulière.

4. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : L'ÉCLIPSE DES DROITS DE L'HOMME

Les signataires de la Déclaration de Barcelone ont expressément déclaré que « *la paix, la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne sont un bien commun qu'ils s'engagent à promouvoir et à renforcer par tous les moyens dont ils disposent* ». Ils se sont de plus engagés à « *renforcer leur coopération pour prévenir et combattre le terrorisme, notamment par la ratification et l'application d'instruments internationaux auxquels ils ont souscrits, par l'adhésion à de tels instruments ainsi que par toute autre mesure appropriée* ».

La réunion euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères qui s'est tenue à Bruxelles en novembre 2001 était la première après la tragédie du 11 septembre aux Etats-Unis. Dans leurs conclusions, les ministres « *ont exprimé leur condamnation totale du terrorisme partout dans le monde (...) et se sont félicités de l'adoption de la résolution 1373(2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies visant à éliminer toute forme de soutien au terrorisme et se sont engagés à prendre rapidement les mesures nécessaires à sa mise en œuvre* ».

Amnesty International condamne inconditionnellement et sans réserve les attaques de civils et demande que les responsables soient traduits en justice. Les Etats ont l'obligation de prendre des mesures pour empêcher et se protéger contre des attaques de civils ; pour enquêter sur ces crimes ; pour en traduire les responsables en justice dans le cadre de procédures justes et pour assurer une réparation prompte et proportionnée aux victimes. Amnesty International reconnaît qu'au lendemain des attentats du 11 septembre comme d'autres attentats dans plusieurs pays membres d'Euromed, il appartenait à l'Union européenne et à ses partenaires méditerranéens de revoir leurs instruments législatifs et autres en vue d'assurer que de tels attentats ne se reproduisent pas et de garantir la protection des personnes relevant de leur juridiction.

Cependant, dans le contexte d'Euromed, les mesures de lutte contre le terrorisme ont éclipsé d'autres préoccupations et les droits de l'homme en particulier. La coopération en matière politique et de sécurité étant gravement mise en cause par la crise qui embrase le Moyen-Orient, le combat contre le terrorisme semble fournir le seul terrain commun de nature à faire avancer le dialogue politique entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens. Ceci est reflété par les ordres du jour des réunions annuelles des ministres des Affaires étrangères et par le fait que tous les accords récents d'association (depuis 2000) contiennent une clause spécifique sur le terrorisme. En raison de cette pression politique accrue, le programme de travail pour les cinq ans à venir que la Commission européenne a proposé pour marquer le 10^{ème} anniversaire du partenariat Euromed, fait du combat contre le terrorisme et l'immigration irrégulière un élément fondamental du partenariat.

L'obligation absolue qui s'impose aux Etats de s'assurer que toutes les mesures de lutte contre le terrorisme soient conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, au droit humanitaire et au droit des réfugiés a été clairement rappelée à plusieurs reprises par le Conseil de sécurité de l'ONU, par la Cour européenne des droits de l'homme et par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe entre d'autres. Dans des déclarations officielles, l'Union européenne a elle aussi toujours souscrit au principe qu'il ne peut y avoir de sécurité sans respect des droits de l'homme et elle s'est gardée de présenter les droits de l'homme comme un obstacle à la protection efficace contre les actes terroristes plutôt que comme un préalable à la sécurité véritable.

Cependant, le respect des droits de l'homme et du principe de prééminence du droit comme fondements d'une véritable sécurité sont presque invisibles face à la multiplication d'initiatives récentes destinées à lutter contre le terrorisme dans l'Union européenne et ailleurs. A mesure que l'on s'attache à élaborer des mesures de lutte contre le terrorisme, l'exigence en matière de droits de l'homme est victime d'une « *Realpolitik* » erronée, qui non seulement contourne les engagements internationaux des pays mais ignore également le rôle essentiel des droits de l'homme dans la résolution de conflit et dans l'établissement d'une stabilité à long terme.

Amnesty International constate avec inquiétude que l'Union européenne n'a pas correctement traité jusqu'ici la question de la protection des droits fondamentaux dans sa politique et sa législation antiterroriste. Dans la pratique, l'Union européenne et ses Etats membres ont ignoré les violations des droits de l'homme commises sur le territoire de l'Union européenne, tandis que trop peu d'attention était donnée aux violations des droits de l'homme qui peuvent se produire quand des personnes suspectées d'activités terroristes sont renvoyées vers leurs pays d'origine ou vers des pays tiers. Ces derniers incluent des pays associés au sein d'Euromed.

En examinant les nombreuses initiatives pour lutter contre le terrorisme prises au niveau de l'Union européenne depuis le 11 septembre 2001, Amnesty International a établi l'existence de graves insuffisances en matière de droits de l'homme dans les réponses apportées par le droit pénal de

européen sur la question du terrorisme, alors que l'on ferme les yeux sur les lois et les pratiques douteuses des Etats membres de l'Union européenne comme des pays associés au sein d'Euromed dans la lutte contre le terrorisme.

Plusieurs des partenaires Euromed ont employé le prétexte de la « guerre contre le terrorisme » pour renforcer ou adopter des mesures répressives contre les opposants politiques, les minorités et les citoyens en général. La législation antiterroriste contient des définitions larges qui sont employées pour criminaliser l'exercice légitime des droits à la liberté d'expression et d'association, et pour réprimer les opposants politiques et les défenseurs des droits de l'homme. Les mécanismes utilisés pour combattre le terrorisme compromettent non seulement les principes relatifs aux droits de l'homme, mais contrecarrent également des processus et des initiatives démocratiques importants. Dans l'Union européenne, il existe un vrai risque que la mise en œuvre des politiques de lutte contre le terrorisme accroissent un sentiment d'aliénation dans certaines catégories de la société qui peuvent se sentir injustement menacés.

Les valeurs communes des droits de l'homme, de la démocratie et de prééminence du droit forment la pierre angulaire de la politique étrangère et de sécurité commune. Le refus de remédier en son sein à des insuffisances significatives en matière de droits de l'homme mine la crédibilité de l'Union européenne lorsqu'elle tente de promouvoir les droits de l'homme dans ses relations extérieures. Si l'Union européenne ne prend pas des mesures actives pour pallier ses propres imperfections et le refus des Etats membres de se conformer à leurs engagements internationaux relatifs aux droits de l'homme, elle perdra non seulement sa crédibilité et son autorité dans le domaine des questions de droits de l'homme vis-à-vis de ses partenaires d'Euromed, mais elle compromettra également sérieusement les objectifs principaux de sa politique étrangère et de sécurité commune dans son ensemble.

5. LA GESTION DE L'IMMIGRATION: LE COUT HUMAIN DE LA FORTERESSE EUROPE

A la lumière des incidents tragiques survenus ces derniers mois dans la région méditerranéenne, Amnesty International a mis en évidence l'existence de violations récurrentes des droits de l'homme dans cette région liées aux mesures d'interception, à la détention et à l'expulsion de ressortissants étrangers, y compris des personnes en quête de protection internationale.

La succession d'incidents aux frontières européennes méridionales prouve clairement que l'intégrité du système international de protection des réfugiés est mise en danger par les pratiques des Etats membres de l'Union européenne en la matière. En dépit d'une nette diminution du nombre de demandes d'asile dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne, ces mêmes pays sont de plus en plus tentés de se retirer de leurs engagements internationaux en matière de protection des réfugiés et de rejeter la responsabilité sur les pays tiers voisins où la possibilité, l'applicabilité et la fiabilité d'une protection efficace sont susceptibles d'être, au mieux, minimales, et où les pratiques des Etats envers les réfugiés et les migrants ont souvent été irrespectueuses de leurs droits fondamentaux. Parmi ces pays tiers, se trouvent des pays associés au sein d'Euromed.

Au delà de cette '*crise de la protection*', ces événements ont mis en lumière une grave '*crise migratoire*' dans le contexte du déséquilibre entre les pays du Nord et ceux du Sud. Lorsque l'on évalue l'impact des politiques de l'Union européenne sur les pays voisins, il n'y a guère de doute que la façon dont la '*lutte contre l'immigration illégale*' est conduite risque d'aggraver, plutôt que de réduire, les problèmes liés à l'immigration irrégulière. L'absence d'une vraie solidarité, combinée avec des pratiques abusives contredit le but avoué de l'Union européenne, qui est de rechercher des solutions durables et de traiter les causes profondes de ces phénomènes. La crédibilité et la légitimité de l'Union européenne sont affectées lorsqu'elle demande à d'autres d'assumer des responsabilités qu'elle n'est pas disposée à accepter pour elle-même.

Amnesty International prend note des initiatives récentes comme les '*programmes régionaux de protection*' entrepris par l'Union européenne pour améliorer la protection des réfugiés dans leurs régions d'origine et dans les pays de transit. Cependant, tandis que le maintien des réfugiés près de leurs régions d'origine est vu comme une panacée par les gouvernements européens, la présence d'un grand nombre de réfugiés peut avoir un impact nuisible sur la stabilité politique des pays qui les accueillent. Le processus de Barcelone devrait servir de cadre pour développer un dialogue ouvert et durable sur '*la protection régionale*'. La définition de responsabilité et de la notion de '*protection efficace*' pour évaluer les besoins des réfugiés sont des éléments essentiels de ce débat.

Cependant, la contribution de l'Union européenne au développement du système de protection des réfugiés ne devrait pas se limiter à l'assistance technique juridique, financière aux pays tiers. Elle devrait également se traduire en pratique par des mesures concrètes de solidarité avec les pays qui font face à de graves difficultés pour développer des structures d'accueil et des dispositifs d'intégration adéquats alors qu'ils accueillent souvent un grand nombre de réfugiés. Dans ce contexte, l'augmentation des possibilités de *réinstallation* dans des pays de l'Union européenne constituerait un développement bienvenu pour l'Union européenne et une contribution significative à la protection internationale.

Une autre étape significative serait de développer des mécanismes d'intervention urgents qui permettraient à l'Union européenne d'intervenir de manière prompte et efficace quand un pays voisin est confronté à une crise humanitaire ou à une immigration de très grande ampleur. De tels outils pourraient comprendre la mise en œuvre d'aides financières adéquates, ainsi que la création d'une équipe commune d'experts qui pourraient aider au traitement des demandes d'asile et à l'identification des groupes vulnérables. De tels outils devraient être orientés vers la protection des personnes plutôt que vers le contrôle des frontières.

Il convient également de renforcer le soutien envers les Nations Unies et de considérer la nécessité d'augmenter leur capacité de prévenir et de résoudre les crises humanitaires et politiques. Un plus grand appui financier et politique au Haut commissariat pour les réfugiés est un élément important de l'amélioration de la protection des réfugiés et du développement de solutions durables. La crise récente a souligné la nécessité pour les Etats membres de l'Union européenne d'améliorer la protection des droits des migrants. Les migrants travaillant illégalement dans l'Union européenne souffrent de l'exploitation économique et sont victimes de la discrimination et de la xénophobie. La politique de l'Union européenne visant à combattre l'immigration irrégulière s'est jusqu'ici traduite principalement par des contrôles accrus sur les personnes sans développer une politique efficace pour combattre l'exploitation des travailleurs étrangers.

Amnesty International considère que le point de départ pour une discussion sur la gestion de l'immigration économique doit être les droits des travailleurs migrants qui devraient être fermement fondés sur les principes de non-discrimination et d'égalité devant la loi. En outre, la politique de l'Union européenne en matière d'immigration économique devrait viser à empêcher et à éliminer l'exploitation de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles et fournir des mécanismes garantissant que les responsables de ces abus soient sanctionnés.

Alors que la majorité des Etats parties au processus de Barcelone non membres de l'Union européenne a déjà ratifié la convention de 1990 de l'ONU sur les droits des migrants et des membres de leurs familles, cela n'est pas le cas pour la plupart des Etats membres de l'Union européenne. Afin que les travailleurs migrants reçoivent une protection complète, Amnesty International invite l'Union européenne à encourager les Etats membres à ratifier cette convention, y compris la clause facultative de l'article 77 concernant les plaintes individuelles.

6. POUR PROGRESSER : UNE ATTENTION RENOUVELEE AUX DROITS DE L'HOMME ET A LA DEMOCRATIE

Les gouvernements du partenariat Euromed se sont engagés à agir conformément à la charte de l'ONU et à la Déclaration Universelle des Droits de l'homme. Leur signature a exprimé une volonté politique de développer la prééminence du droit et la démocratie et de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, tels que la liberté d'expression et la liberté d'association. Dans le climat politique actuel il est plus important que jamais que l'Union européenne agisse en ferme défenseur des droits de l'homme dans ses relations avec ses partenaires d'Euromed et qu'elle applique ces normes scrupuleusement et systématiquement à sa propre conduite.

Le respect des droits de l'homme dans tous les pays d'Euromed

Pour revitaliser la dimension relative aux droits de l'homme du partenariat Euromed et en faire une priorité, les droits de l'homme doivent figurer à l'ordre du jour politique de tous les forums appropriés. Il faut également développer des mécanismes concrets qui doivent être appliqués uniformément et sans exception afin de permettre la mise en œuvre de la clause relative aux droits de l'homme des accords d'association et les engagements identiques qui figurent dans les plans d'action dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

- Le sommet EUROMED de novembre devrait charger la conférence euro-méditerranéenne sur les droits de l'homme et la démocratisation prévue pour 2006 de vérifier les progrès et les

programmes existant à l'heure actuelle et de concevoir un cadre d'action pour les cinq années à venir incluant :

- un examen annuel de la situation des droits de l'homme dans tous les pays du partenariat ;
 - des priorités pour les actions correctives sur la base des repères convenus ;
 - une pleine participation de la société civile basée sur la libre jouissance de la liberté d'expression et d'association ;
 - une priorité accordée aux droits de l'homme dans tous les domaines de coopération comprenant le commerce, l'éducation et la sécurité.
- L'Union européenne devrait en finir avec la polarisation actuelle du processus de Barcelone qui consiste à ne s'intéresser aux violations de droits de l'homme que dans les pays méditerranéens partenaires.

Le respect pour des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme

- Tous les pays partenaires devraient faire en sorte que toutes les mesures prises pour améliorer la sécurité et combattre le terrorisme sont en totale conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, au droit humanitaire international et au droit des réfugiés.

Le respect pour des droits de l'homme dans la gestion de l'immigration

- L'Union européenne devrait développer une approche globale de l'immigration et assurer le respect de l'intégrité du système de protection international des réfugiés aussi bien que les droits de l'homme de tous les migrants, indépendamment de leur situation légale.
