

Lettre ouverte d'Amnesty International aux chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Union européenne

2 novembre 2004

J'ai l'honneur de vous adresser la réflexion d'Amnesty International sur le contenu en matière de droits humains du programme de La Haye sur « *le renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice* » dans l'Union européenne, programme pour les cinq prochaines années qui doit être adopté lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre.

Le premier objectif inscrit au programme de La Haye est l'amélioration de la capacité commune de l'Union et de ses Etats membres d'assurer les droits fondamentaux, les garanties procédurales minimales et l'accès à la justice. Le fait que les ambitions de l'Union pour renforcer la liberté, la sécurité et la justice soient centrées sur les droits humains est révélateur. Au même titre que la récente déclaration du Président de la Commission faisant des droits civils et de la lutte contre la discrimination la première priorité pour la Commission.

En dépit des intentions déclarées et de la référence aux droits fondamentaux, Amnesty International est de plus en plus préoccupée par les lacunes que présente le programme sur le fond quant à la façon de mettre en œuvre les ambitions proclamées. On constate un manque de cohérence des structures et des instruments qui garantissent les droits fondamentaux ainsi qu'un manque de moyens adaptés. Le fait que l'asile soit avant tout une question relevant des droits humains semble occulté par l'ensemble du discours sur le contrôle des flux migratoires. Le programme de l'Union en matière de justice et affaires intérieures étant dominé par le contre-terrorisme et la lutte contre « *l'immigration clandestine* », le risque est croissant de voir le volet « *sécurité* » dominer le débat aux dépens des volets « *justice* » et « *liberté* ».

Au cours des cinq dernières années, nous avons pu constater un manque de volonté, surtout de la part du Conseil, de prendre en compte et de traiter la question des droits humains à l'intérieur des frontières de l'Union. Cette tendance à l'autosatisfaction est de plus en plus en contradiction avec l'examen attentif de la situation des droits humains dans les pays candidats dans le processus actuel d'élargissement. La décision soudaine de créer une Agence des droits de l'homme ne prouve pas à elle seule qu'existe une réelle volonté d'autoévaluation des Etats membres. La suggestion de la Commission selon laquelle cette agence devrait être une « *structure légère en termes de personnel et de budget* »¹ n'est pas faite pour rassurer. Les négociations sur les garanties procédurales restent bien en retrait du mouvement actuel d'intensification de la coopération judiciaire, alors même que la reconnaissance mutuelle qui sous-tend cette coopération ne peut cacher le manque de confiance mutuelle dû à la diversité des normes juridiques nationales dans l'Union.

Dans le domaine de l'asile, nous avons constaté l'adoption d'un très petit dénominateur commun dont les normes minimales permettent aux Etats membres de continuer à rivaliser de politiques restrictives et violent à certains égards le droit international. On constate parallèlement une tendance marquée à contrer « *l'immigration illégale* » en s'associant avec des pays tiers d'une façon qui tend à gommer la mince frontière entre coopération et pression. Le Haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a d'ailleurs éprouvé à plusieurs reprises le besoin de mettre en garde l'Union contre le risque de se soustraire à ses obligations concernant les réfugiés et de saper le système international de protection.

¹ L'Agence des droits fondamentaux, document de consultation publique, 25 octobre 2004, COM (2004) 693 final.

C'est dans un tel contexte qu'Amnesty International a énoncé une série d'observations et de propositions relatives à la manière dont la dimension des droits humains devrait être renforcée dans le prochain programme pluriannuel pour un espace de liberté, de sécurité et de justice². Par ce dernier appel nous rappelons au Conseil européen nos principales préoccupations et nos recommandations.

Droits fondamentaux

La référence faite dans le programme au projet de création d'une Agence des droits de l'homme – qui réaliserait une base de données et procéderait à des analyses permettant de définir la politique de l'Union en matière de droits humains - ne prouve pas que cet objectif sera réellement atteint ; elle n'ajoute rien au statu quo. L'Union doit avoir conscience qu'il n'existe, au niveau du Conseil, aucune instance traitant de la question des droits fondamentaux au sein de l'Union. La création d'un mécanisme ad hoc pour gérer dans l'immédiat le projet d'une Agence des droits de l'homme ne répond pas à la question urgente de la responsabilité collective au niveau communautaire en ce qui concerne les violations des droits humains qui sont ou pourraient être commises dans les États membres. Ce dont témoigne aussi l'incapacité du Conseil à répondre à la Communication de la Commission sur l'application de l'article 7 du Traité d'Union européenne (TUE)³.

Garanties procédurales

Les orientations initiales de la Présidence⁴ ont fait référence au fait que, s'agissant des procédures pénales en particulier, la définition de garanties procédurales communes pourrait permettre de trouver le bon équilibre entre besoin de lutter efficacement contre le crime et besoin de protéger les droits fondamentaux des personnes. Il est décevant de voir que cet équilibre a été abandonné dans le programme final au profit de la formule « *le respect des traditions juridiques des États membres* ». Cela montre une fois encore que l'Union ne souhaite pas assumer sa responsabilité collective sur la question du respect des droits fondamentaux à l'intérieur de ses frontières, refus qu'elle justifie par l'argument politique de la souveraineté.

L'accès à la justice

Amnesty International se réjouit de voir que le programme de La Haye instaure un nouveau système visant à permettre une évaluation objective et impartiale de la qualité de la justice dans le plein respect de l'indépendance de la justice et en cohérence avec tous les autres mécanismes européens existants. Mais on peut toutefois douter de l'efficacité d'une telle évaluation en l'absence de tout mécanisme de traitement des difficultés qui se présenteraient, soit pour ce qui est de l'assistance technique soit, dans des circonstances extrêmes, lors de l'application éventuelle de l'article 7 du TUE. Le silence du programme de La Haye sur les moyens de financement d'aspects pratiques de l'accès à la justice comme, par exemple, l'aide juridictionnelle ou la gratuité de l'interprétariat, fait aussi douter de son utilité concrète pour faciliter l'accès à la justice dans l'Union.

Le rapport implicite entre « terrorisme » et migration

Amnesty International est particulièrement préoccupée par le rapport qui est fait entre le contrôle des migrations et le « terrorisme » ou d'autres formes de crime organisé. Le programme de La Haye donne une haute priorité à la lutte contre le racisme et la xénophobie alors même que le fait d'établir un rapport entre les migrants et le terrorisme risque d'aggraver ce type de problème. Un tel rapport ne se justifie en rien. Il n'y a aucune raison de faire une différence entre les citoyens de l'Union et les non-citoyens dans le contexte du contre-terrorisme.

² « Plus de justice, plus de liberté pour équilibrer la sécurité » : recommandations d'Amnesty International à l'UE, 27 septembre 2004.

³ COM (2003) 606 du 15 octobre 2003

⁴ Préparation des orientations politiques pour le programme pluriannuel de construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, Bruxelles, 9 juillet 2004, document du Conseil 11122/04, JAI 258, p.5.

Le système européen commun d'asile

Les Etats membres de l'Union ont maintenant adopté ou trouvé un accord politique sur les éléments requis par le traité d'Amsterdam pour concrétiser la première étape d'un *système européen commun d'asile*. Ces instruments fixent des normes minimales et laissent une large marge d'appréciation aux Etats membres. Amnesty International estime que les Etats membres doivent dépasser le plus petit dénominateur commun et vérifier que leur législation nationale est totalement en accord avec les normes du droit international des droits humains et du droit des réfugiés. C'est dans le même esprit qu'Amnesty International tout en se réjouissant des engagements pris pour une procédure unique d'asile exprime une autre préoccupation : le système commun d'asile risque d'être fondé sur les normes minimales acceptées jusque là. Amnesty International encourage vivement les Etats membres à amender la directive sur les procédures afin d'assurer que les garanties fondamentales sont présentes dans les procédures prioritaires, les procédures de recevabilité et les procédures aux frontières.

Alors que le programme de La Haye fait des suggestions pour faciliter la coopération dans la pratique, le cadre d'une telle coopération demeure principalement intergouvernemental. Ses ressources et ses moyens propres sont définis de manière très vague. En outre, il ne résout pas les lacunes qui perdurent en matière de solidarité et de protection, surtout dans le contexte de l'élargissement.

La dimension externe de l'asile et de l'immigration

Le programme de La Haye marque un tournant décisif dans l'ambition de l'Union européenne de déplacer la lutte contre l'« *immigration illégale* » vers le domaine des relations extérieures. Les efforts faits pour empêcher les gens d'entrer dans l'Union se sont concentrés principalement sur le « *partenariat* » avec des pays tiers. Pourtant, comme nous l'avons vu lors des récentes discussions sur les structures d'accueil dans les pays voisins, les ambitions déclarées de contrôler l'immigration, de fournir une assistance humanitaire et de soutenir le renforcement des capacités si les obligations de protection sont entièrement respectées soulèvent un grand nombre de questions. Il est significatif que, dans les conditions imposées aux pays tiers pour ce type de coopération, on soit passé du « *respect des obligations de la Convention de Genève* » à « *la manifestation d'un authentique engagement à satisfaire aux obligations* ».

La dimension externe de l'asile et de l'immigration ouvre sur un champ d'une grande complexité, dans lequel il sera très important

- d'assurer un respect strict des normes internationales relatives aux droits humains et aux réfugiés, en particulier le principe de non-refoulement ;
- de garantir aux personnes ayant besoin d'une protection la possibilité d'accéder à la sécurité et de voir leurs demandes correctement traitées ;
- et d'empêcher que les « *solutions* » dans le domaine de l'accueil dans les régions d'origine et plus généralement dans la gestion des migrations contreviennent au droit de demander spontanément l'asile et aboutissent ainsi à miner le système international de protection.

Amnesty International exprime l'espoir que le Conseil européen prenne en compte ses préoccupations et ses recommandations lors de l'établissement du prochain programme pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Amnesty international espère ainsi pouvoir contribuer à réduire l'écart qui existe entre la théorie et la pratique dans la protection effective des droits fondamentaux dans l'Union.

Cette lettre est simultanément diffusée aux institutions concernées par Dick Oosting Directeur du bureau européen d'Amnesty international.