

Deuxième Conférence méditerranéenne des droits de l'homme

Athènes 1er - 3 novembre 2001

" La Déclaration de Barcelone et son suivi : Droits de l'homme et immigration "

Contribution de la Commission nationale consultative des droits de l'homme - France

Sommaire :

Introduction : Historique, présentation du partenariat euro méditerranéen.

1. La place accordée au respect des droits fondamentaux dans le « processus de Barcelone » :

- Le respect des droits fondamentaux dans le cadre bilatéral : l'article 2 des accords d'association.
- Le respect des droits fondamentaux dans la Déclaration de Barcelone.
- Bilan des réunions ministérielles et approfondissement.

2. La question de l'immigration :

- Dispositions mentionnant la question de l'immigration dans le cadre bilatéral.
- L'immigration dans le cadre multilatéral.

Introduction : Historique du partenariat euro méditerranéen, le " processus de Barcelone ".

Le partenariat euro méditerranéen date du milieu des années 70, puisque dès 1976 des accords de coopération étaient conclus entre la Communauté et trois États du Maghreb. Ce cadre bilatéral continue à se développer et constitue une grande partie du partenariat euro méditerranéen. Il s'est doublé depuis 1995 d'une dimension multilatérale.

L'effondrement du bloc soviétique et l'intégration progressive des démocraties de l'Est aux organisations européennes (Conseil de l'Europe et, à plus ou moins long terme, Union européenne) entraînent une réorientation de la politique de partenariat qui privilégie désormais le raffermissement des relations Nord - Sud. Cette volonté, initiée notamment par les pays du Sud de l'Union européenne (Italie, France, Espagne), s'est concrétisée par la mise en place, en novembre 1995 d'une conférence euro méditerranéenne au terme de laquelle une Déclaration commune a été adoptée les 27-28 novembre : la Déclaration de Barcelone.

La décision de réunir une telle conférence trouve son origine au Conseil européen de Corfou (24 juin 1994), qui donne explicitement mandat à la Commission et au Conseil de l'Union pour mettre en place un partenariat plus approfondi entre l'Union européenne et les 15 États membres d'une part, et un nombre élevé de pays du bassin méditerranéen et du Moyen-Orient d'autre part. Douze de ces États ont participé l'élaboration de la Déclaration de Barcelone, s'engageant ainsi dans un processus de partenariat comprenant trois volets. L'engagement de " coopération globale et solidaire " fondé sur un respect mutuel entre partenaires repose en effet sur une " trilogie " : un dialogue politique renforcé et régulier (dit " partenariat politique et de sécurité "), un développement de la coopération économique et financière (" partenariat économique et financier "), et enfin une valorisation accrue de la dimension sociale, culturelle et humaine (" partenariat dans les domaines social, culturel et humain "). Nous nous intéresserons particulièrement aux premier et troisième volets en ce qui concerne le respect des droits de l'homme et la question de l'immigration. Le second volet traite essentiellement des systèmes d'aides allouées par l'UE dans le cadre du programme MEDA.

Le suivi du partenariat décidé en 1995 est assuré notamment par le " Comité euro méditerranéen pour le processus de Barcelone " composé de " Hauts fonctionnaires ", à savoir de représentants de l'UE et d'un fonctionnaire du ministère des AE de chaque partenaire, qui se réunit une fois par trimestre. Ce Comité est chargé de préparer les réunions des Ministres des AE des 27 États concernés en mettant en place un programme de travail en fonction de l'évolution du processus. Depuis la Conférence de Barcelone (1995, première conférence), les 27 Ministres se sont déjà réunis à Malte (1997, deuxième conférence), à Palerme (1998, réunion informelle), à Stuttgart (1999, troisième conférence), à Lisbonne (2000, réunion informelle) et enfin à Marseille (2000, quatrième conférence). Le suivi du processus est également assuré par des réunions ministérielles sectorielles et des conférences thématiques ad hoc réunissant des représentants des gouvernements et des membres de la société civile. Dans ce cadre, a été créé en 1997 un " Réseau euro méditerranéen des droits de l'homme " qui réunit principalement des ONG ou institutions nationales indépendantes actives dans un ou des domaines relatifs aux droits de l'homme cités dans la Déclaration de Barcelone et agissant dans la zone concernée. Le rôle de ce " Réseau " est de soutenir et de coordonner les efforts des États partenaires dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratie en les engageant à respecter leurs engagements ainsi qu'en les y aidant.

L'année 2000 a été marquée par la volonté affichée de redonner un nouvel élan au processus de Barcelone face aux événements qui risquent de compromettre son avenir (notamment Algérie et Israël/ Palestine). La question du respect des droits fondamentaux y occupe une place centrale (I). La question de la maîtrise de l'immigration pourrait également représenter un test de l'efficacité du processus notamment en raison de la récente apparition de réseaux de traite d'êtres humains, principalement des femmes et des enfants (II).

I. La place accordée au respect des droits fondamentaux dans le " processus de Barcelone " :

Les trois volets du partenariat politique, économique et culturel sont interdépendants : l'accord passé entre les 15 États européens et les 12 États " méditerranéens " ne doit pas se limiter à une simple aide financière (2ème volet) mais également instaurer une paix durable (1er volet) et renforcer la cohésion sociale (3ème volet) dans ces États.

Le respect des droits de l'homme et de la démocratie tient une place centrale dans le partenariat politique : c'est par ce biais que la stabilité nécessaire à un bon développement économique pourra être réalisée. De la même manière, le partenariat social et culturel est le pendant de la coopération industrielle et financière, le développement social devant " aller de pair avec tout développement économique " : le respect des droits sociaux fondamentaux est donc explicitement mentionné dans la Déclaration.

Comme énoncé en introduction, le partenariat euro méditerranéen comprend deux dimensions : un cadre bilatéral (1) et depuis la Conférence de Barcelone une approche multilatérale (2) qui a été progressivement approfondie (3).

1. Le respect des droits fondamentaux dans le cadre bilatéral :

Les accords bilatéraux d'association passés entre l'UE et les 12 pays " méditerranéens " varient d'un partenaire à l'autre, ils ont cependant une structure commune comprenant notamment l'exigence du respect des droits fondamentaux et de la démocratie (article 2). D'autres dispositions traitent de la non discrimination et de la coopération culturelle et sociale.

- Rédaction de l'article 2 :

La rédaction la plus courante de l'article 2 semble être la suivante :

" Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord ".

La disposition est suffisamment explicite pour se passer de commentaire. On remarquera seulement qu'elle est d'application générale et couvre de manière horizontale tout l'accord : elle pourrait apparaître comme une clause de " conditionnalité " de l'aide économique. Parfois, la rédaction diffère légèrement et inclut une référence à la DUDH.

Les chapitres III et IV des accords d'association prévoient également des actions en faveur de la coopération en matière sociale et culturelle, notamment la promotion du rôle de la femme, l'amélioration des systèmes sanitaires et de sécurité sociale, l'aide aux zones les plus

défavorisées, la tolérance, Ces actions bilatérales sont également reprises dans un cadre multilatéral (cf. infra).

- Pays concernés :

L'article 2 des accords d'association concerne pour le moment neuf des douze États puisque trois États, candidats à l'adhésion sont dans une situation particulière.

Quatre États sont dorés et déjà liés par la clause de l'article 2 : la Tunisie, Israël, le Maroc et l'Autorité palestinienne. L'Égypte s'apprête à les rejoindre puisque l'accord d'association a été conclu en 1999 et vient d'être signé le 25 juin dernier. Les accords concernant l'Algérie, la Jordanie, le Liban et la Syrie sont en cours de négociation ; ces États n'étant pour le moment liés que par de simples accords de " coopération " (et non " d'association ") qui ne relèvent que du domaine économique et ne mentionne pas les droits de l'homme.

Chypre, Malte et la Turquie ont conclu des accords d'associations spécifiques dits " de la première génération ". En tant que candidats à l'adhésion, ils doivent intégrer l'acquis communautaire parmi lequel l'exigence essentielle de respect des droits fondamentaux. Ces trois États sont d'ailleurs membres du Conseil de l'Europe.

2. Les respect des droits fondamentaux dans la Déclaration de Barcelone :

Le cadre multilatéral se présente comme une généralisation des accords d'association, les mêmes thèmes y sont abordés mais dans une perspective plus globale qui a par conséquent plus d'impact.

Deux volets contiennent des références au respect des droits fondamentaux : le volet politique et le volet social. L'ensemble de ces exigences est repris dans le Programme de travail annexé à la Déclaration.

- Dans le premier volet : le partenariat politique et de sécurité.

L'objectif de ce partenariat étant de définir un espace commun de paix et de stabilité, plusieurs dispositions traitent du règlement pacifique des différends, de la démilitarisation et du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États.

Sur les droits de l'homme, les partenaires s'engagent :

D'une part,

à agir conformément à la DUDH ainsi qu'aux autres instruments de protection internationale et régionale des droits de l'homme, c'est à dire les Pactes 1966 et pour ceux qui y sont parties la CEDH.

à respecter les droits de l'homme et en garantir le respect effectif notamment : liberté d'expression et d'association, liberté de pensée et de religion et principe de non discrimination.

D'autre part,

à développer l'État de droit et la démocratie en assurant le pluralisme et en combattant le racisme et la xénophobie.

à renforcer le dialogue et l'information sur ces questions.

- Dans le troisième volet : le partenariat dans les domaines social, culturel et humain.

Plusieurs dispositions viennent renforcer les exigences du premier volet :

Le respect des droits sociaux fondamentaux, " y compris le droit au développement ".

L'importance de certains d'entre eux est explicitement soulignée : le droit à la santé ainsi que l'éducation et la formation (notamment des jeunes).

L'exigence de pluralisme et de l'État de droit est réitérée en mentionnant le rôle primordial des médias et de la société civile dans la lutte contre l'intolérance et le racisme.

3. Le respect des droits fondamentaux dans la mise en œuvre de la Déclaration de Barcelone et l'approfondissement du processus.

Il conviendra tout d'abord d'évoquer les décisions relatives au respect des droits fondamentaux prises par l'organe principal de suivi du processus : la Conférence des Ministres des AE des 27 partenaires. Dans un second temps nous nous pencherons sur les initiatives européennes susceptibles de donner " un nouveau souffle " au processus de Barcelone.

- Les travaux des Conférences ministérielles :

Ces conférences sont préparées par le " Comité euro méditerranéen pour le processus de Barcelone " qui se réunit tous les 3 mois. Jusqu'ici les actions en faveur de la promotion des droits fondamentaux sont restées relativement marginales...

En 1997, la Conférence de Malte enregistrait deux actions de coopération en faveur des droits de l'homme prises respectivement dans le cadre des premiers et troisième volets : la première consistait à un échange d'informations entre les partenaires sur l'adhésion aux instruments relatifs aux droits de l'homme, la seconde a été la création d'un " Réseau euro méditerranéen des droits de l'homme " (REMDH) réunissant plusieurs représentants de la société civile intervenant dans la zone concernée (cf. intro).

En 1999, la troisième Conférence a eu lieu à Stuttgart. Les Ministres ont insisté sur " la priorité accordée dans le partenariat à la protection et à la promotion des droits de l'homme ". On constatera néanmoins qu'aucune action concrète nouvelle n'a été prise entre 1997 et 1999, à l'exception d'une conférence sur la santé à Montpellier dans le cadre du troisième volet... L'institution du REMDH semble être une réussite (cf. site : <http://www.euromedrights.net>).

La quatrième conférence de Marseille (15 et 16 novembre 2000) a également constaté " la faiblesse des résultats " en matière de promotion du respect des droits fondamentaux qualifiés de " sujets tabous ". Les Ministres ont appelés à faire évoluer ce dialogue dans le cadre du premier volet. La priorité des partenaires reste pour le moment la fin du conflit israélo-palestinien... Le partenariat social, culturel et humain semble lui aussi quelque peu en retard puisque les Ministres ont " regretté que toutes les potentialités de ce volet n'aient pas été exploitées, notamment en ce qui concerne les aspect sociaux, la société civile et la dimension humaine ". Les nouvelles priorités à venir outre celles déjà mentionnées lors des conférences précédentes concernent principalement la promotion du rôle des femmes et la prise en compte

des aspirations de la société civile (notamment ONG et partenaires sociaux). On peut toutefois noter le bilan positif du programme de formation " Euromed Jeunesse " financé par le programme MEDA. Ce programme de financement, qui constitue finalement l'essentiel du partenariat, vient d'être modifié (MEDA II) afin de renforcer son efficacité (meilleure coordination avec l'aide bilatérale, ...) et également d'augmenter l'impact social du Partenariat. Enfin, on peut signaler aussi la mise en place d'une coopération dans le domaine audiovisuel conformément aux recommandations de la conférence de Malte (Euromed Audiovisuel).

Le Partenariat permet que les questions relatives aux droits fondamentaux soient abordées, même si les actions concrètes restent limitées. Certaines propositions et décisions récentes visent à revigorer le processus d'association, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Les fonds de la ligne MEDA DEMOCRATIE (10 millions d'euros par an) devraient permettre d'atteindre des résultats en agissant le plus en amont possible : enseignement des droits humains dans les milieux scolaires, formation des fonctionnaires de police, des magistrats et des avocats, en vue de mettre en place une véritable culture du respect des droits de l'homme.

- L'approfondissement du processus : perspectives d'évolution.

La question principale est celle de l'adoption, envisagée dès 1996 notamment par le Haut Fonctionnaire français membre du Comité euro méditerranéen, d'une " Charte européenne de paix et de stabilité " qui se présenterait comme " un accord-cadre, de nature évolutive, juridiquement non contraignant servant d'instrument politique pour la mise en œuvre graduelle des principes de la Déclaration de Barcelone " en ce qui concerne le premier volet. La Charte permettrait d'institutionnaliser le dialogue politique et donc de renforcer sa portée. L'adoption de cette Charte, élaborée par le Comité des Hauts Fonctionnaires, est pour le moment reportée en raison du contexte politique.

Sur un plan strictement européen, il faut mentionner l'adoption récente par l'Union européenne d'une stratégie commune à l'égard de la région méditerranée dans le cadre de la PESC. Cette stratégie commune prend pour fondement le partenariat établi par la Déclaration de Barcelone. L'exigence du respect des droits fondamentaux y est largement présent. Parmi les objectifs poursuivis par l'Union figurent :

La promotion " des valeurs fondamentales auxquelles l'UE et ses États membres sont attachés, notamment les droits de l'homme, la démocratie, (...) et l'État de droit ".

L'entretien d'un " dialogue entre cultures et civilisations pour lutter contre l'intolérance, le racisme et la xénophobie ".

Pour y parvenir l'UE s'engage à :

- encourager le renforcement des institutions démocratiques en soutenant la réforme judiciaire, la liberté d'expression et les médias indépendants.
- soutenir les acteurs gouvernementaux et ONG agissant dans le domaine des droits de l'homme (formation, suivi, sensibilisation du public).
- encourager l'adhésion aux instruments internationaux de protection des droits de fondamentaux aussi bien civils et politiques que sociaux et culturels sans discrimination.
- convaincre d'abolir la peine de mort.

Les principes de Barcelone sont réaffirmés avec force, il faut espérer qu'ils seront rapidement mis en œuvre. Le Conseil de l'Union a adopté le 29 avril 1999 un règlement primordial en matière de mise en œuvre de l'aide visant la consolidation de la démocratie et le respect des droits de l'homme dans les pays tiers qui souligne de manière précise les objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir. Plus récemment encore, le Conseil a rédigé une " communication concernant la promotion des droits de l'homme " et sur l'action de l'Union dans les pays tiers qui insiste sur la nécessité de renforcer l'efficacité et la coordination des programmes. Un consensus politique semble donc réalisé sur la volonté d'accentuer la promotion des droits fondamentaux dans les pays tiers.

Si la question du respect des droits de l'homme dans le processus euro méditerranéen semble encore en gestation malgré les dernières prises de positions européennes et les actions dans le domaine social et culturel, les discussions sur les migrations et la coopération en matière d'immigration ont connu des développements récents.

II. La question de l'immigration dans le partenariat euro méditerranéen :

Cette question est transversale puisqu'elle concerne aussi bien des questions économiques, libre circulation des personnes notamment, qu'humaines et politiques. L'immigration a trait également au respect des droits fondamentaux étant donné que les populations migrantes sont généralement les plus démunies et les plus vulnérables. L'apparition dans les pays développés d'un phénomène nouveau dit " d'esclavage moderne " a révélé l'existence de véritables réseaux d'immigration clandestine qui concernent de plus en plus des personnes vulnérables, femmes et enfants, qui sont littéralement exploitées et soumis à des traitements intolérables. Ces immigrés clandestins viennent le plus souvent d'Afrique noire ou d'Europe de l'Est mais les pays du Maghreb et du Moyen-Orient sont également concernés.

Le partenariat sur l'immigration prend deux directions : l'engagement des États européens d'améliorer les conditions de vie des populations migrantes sur leurs territoires d'une part, et d'autre part la mise en place d'une coopération policière mais également éducative en vue de lutter contre l'immigration clandestine.

La question de l'immigration est présente aussi bien dans le cadre bilatéral des accords d'association (1) que dans les travaux des Conférences Ministérielles (2). Cette volonté commune de coopérer dans ce domaine sensible vient de donner lieu à une deuxième réunion ad hoc des Hauts Fonctionnaires sur les migrations et les échanges humains le 22/10/01 à Bruxelles.

1. L'immigration dans le cadre bilatéral :

Les accords d'association contiennent tous, dans leur structure commune, des références aux problèmes liés à l'immigration.

L'article 59 a trait à la coopération en matière douanière mais concerne principalement la circulation des marchandises. L'essentiel des dispositions nous intéressant est contenu dans le Titre VI des accords : " Coopération sociale et culturelle ". Comme énoncé ci-dessus on retrouve deux axes :

- le traitement non discriminatoire des travailleurs migrants en situation régulière et de leurs familles. Ceci concerne les conditions de travail et de rémunération (article 64), ainsi que le régime de sécurité sociale (maladie, vieillesse, grossesse, chômage, prestation familiale, ... article 65). Le but est de favoriser l'intégration (article 69).

- la lutte contre l'immigration clandestine, en réduisant la " pression migratoire " par la formation et la promotion de l'emploi dans les zones d'émigration (article 71). L'accord comprend également une clause de " réadmission " et de réinsertion des personnes en situations irrégulières rapatriées (article 69 c. et 71 b.)

2. L'immigration dans le cadre multilatéral :

Les dispositions pertinentes de la Déclaration de Barcelone se situent exactement dans la même logique que celles qui viennent d'être évoquées. Un approfondissement de la question a été opéré depuis 1999.

- Dans la Déclaration de Barcelone :

Les migrations et l'immigration clandestine sont visées dans le troisième volet de la Déclaration. Les engagements sont les mêmes :
Réduction de la pression migratoire (formation, création d'emploi) et égalité de traitement sur les territoires respectifs.
Lutte contre l'immigration clandestine et réadmission des nationaux.

- Conférences Ministérielles :

Une première réunion sur les migrations et les échanges humains a eu lieu les 1er et 2 mars 1999 à la Haye. Les partenaires ont ainsi marqué leur volonté de ne pas laisser de côté cette question difficile et d'agir concrètement.

Lors de la Conférence de Marseille, les Ministres ont inclus le dialogue et la coopération sur les questions de migrations et d'échanges humains dans le premier volet, partenariat politique, et non plus seulement dans le troisième. Cette question semble évoluer positivement puisque les Hauts Fonctionnaires ont reçu mandat de l'approfondir dans le cadre du dialogue politique. Ceux-ci ont en effet déjà réussi à mettre en place une première réunion ad hoc (6 octobre 2000) sur le sujet dans le cadre du troisième volet soulignant l'importance d'une approche globale, une deuxième réunion vient de se tenir le 22 octobre dernier. De plus, un séminaire sur la coopération douanière opérationnelle en Méditerranée (3 et 4 avril 2000) a donné lieu à l'organisation d'une opération pilote de contrôles conjoints en mer.

- La stratégie commune de l'UE à l'égard de la région méditerranée :

Adoptée au Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000, cette décision prise dans le cadre de la PESC apporte quelques innovations. Outre la volonté, toujours présente, d'améliorer les conditions de vie des populations migrantes et de lutter contre l'immigration clandestine, l'UE a l'intention :

- de promouvoir le plein respect de la Convention de Genève dans toute la zone euro méditerranéenne.
- de lutter contre la traite des êtres humains.
- de simplifier les procédures d'immigration.
- de cordonner les législations des États partenaires notamment en droit de la famille et droit fiscal.
- de former les fonctionnaires des douanes afin d'avoir des systèmes modernes et efficaces de contrôle.

La communautarisation du troisième pilier permet désormais de définir des règles nouvelles permettant de maîtriser les flux migratoires. Il semble que des efforts soient faits en vue de faciliter la délivrance des visas d'une durée de 1 à 5 ans en faveur des ressortissants des pays partenaires désireux de suivre une formation dans l'UE. Ce type de visa, qui devrait être dans un premier temps réservé aux seuls ressortissants des pays ayant conclu un accord d'association, prendrait la dénomination de " visa de circulation dans le cadre du partenariat euro méditerranéen ".

En conclusion, il apparaît que les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme des pays méditerranéens ont un rôle central à jouer dans le partenariat euro méditerranéen. Il leur appartient d'apporter une attention toute particulière au " processus de Barcelone " afin d'en assurer et d'en vérifier la mise en œuvre en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux.

26 octobre 2001