



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Avis **portant sur le plan d'action de l'Union européenne relatif à l'établissement** **d'un espace de liberté, de sécurité et de justice**

(Adopté par l'assemblée plénière le 28 septembre 1999)

Saisie dans l'urgence, à la veille du Conseil européen extraordinaire de Tampere (Finlande) des 15-16 octobre 1999, d'une demande d'avis sur le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, la Commission nationale consultative des droits de l'homme entend limiter sa réponse à quelques questions particulièrement importantes pour la protection des droits de l'homme développées ci-après, se réservant d'intervenir ultérieurement sur d'autres sujets, ce plan devant se dérouler sur plusieurs années.

Heureuse de constater que des perspectives de progrès en matière de liberté, sécurité et justice seront maintenant dressées au plus haut niveau de l'Union européenne, la Commission nationale consultative des droits de l'homme souhaite que cette volonté politique aille de pair avec un effort accru de transparence démocratique, d'information et de dialogue, dans une matière qui concerne au premier chef l'ensemble des citoyens. Elle souhaite notamment que soient mis en accord les pratiques avec les principes affirmés et les engagements internationaux ratifiés.

Elle rappelle, enfin, ses délibérations précédentes sur des sujets abordés dans le plan d'action : (voir annexe)

L'Union européenne qui a réaffirmé par le Traité d'Amsterdam son objectif d'être un espace de liberté, de sécurité et de justice, doit garder à l'esprit que cette triple exigence, qui correspond à des droits fondamentaux de l'homme, a une portée universelle et doit en conséquence être garantie sans distinction, pour les ressortissants communautaires comme pour ceux des Etats tiers

Concernant le droit d'asile (B1 du plan d'action)

Le caractère spécifique et fondamental du droit d'asile* justifie d'une part que les questions d'asile soient dissociées des questions de politique d'immigration qui obéissent à une autre logique, d'autre part que l'harmonisation des questions d'asile ne soit pas entreprise sur la base du plus petit dénominateur commun aux Etats membres. Or les mesures adoptées jusqu'ici dans le cadre de la coopération intergouvernementale, bien que sans portée juridique contraignante, ont été largement inspirées par des considérations de politique d'immigration et ont davantage mis en cause le droit d'asile que favorisé sa mise en œuvre. Les conditions

d'élaboration de ces mesures doivent faire une plus large place à la concertation préalable au sein des instances européennes (Parlement...) et des Etats membres.

L'harmonisation des politiques d'asile doit respecter les engagements internationaux des Etats qui visent à garantir une protection maximale aux personnes qui en ont besoin, tant ceux relatifs à l'asile que ceux relatifs plus largement aux droits de l'homme. Il convient donc de réaffirmer que " devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays (article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme) ", et d'autre part la primauté absolue sur toute autre forme de protection de la Convention de Genève de 1951 que tous les Etats membres de l'Union européenne ont ratifiée et du bénéfice de laquelle nul ne peut être privé.

Honneur pour l'Europe, l'asile ne doit pas être entravé. Pour ce faire, l'harmonisation des conditions de traitement des demandes d'asile doit garantir l'accès à des procédures d'asile comportant des garanties fondamentales (accès au territoire, entretien individuel, assistance juridique et judiciaire, présence d'un interprète, motivation des décisions négatives, appel suspensif des décisions). Ces procédures doivent être engagées et aboutir dans un délai raisonnable. A cet égard, un terme doit être mis aux dysfonctionnements observés dans l'application de la Convention de Dublin, afin que la détermination de l'Etat responsable du traitement de la demande intervienne dans un délai rapide et qu'une procédure engagée dans un Etat ne soit pas interrompue au nom des critères posés par cette convention. Un aménagement nécessaire de cette convention serait aussi l'occasion de prendre en compte, pour déterminer l'Etat responsable du traitement de la demande, les liens familiaux existants, ainsi que les liens culturels.

Les conclusions du comité exécutif du Haut-Commissariat pour les Réfugiés**, le guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugiés du H.C.R.***, et ses recommandations lors de l'adoption en mars 1996 de la position commune relative à l'application harmonisée de la définition du terme " réfugié " au sens de la Convention de Genève, notamment sur la notion d'agents de persécutions, doivent être impérativement prises en compte.

Il convient en outre de réaffirmer fermement que tout régime de protection complémentaire ou temporaire autre que celui de la Convention de Genève doit rester subsidiaire et en aucun cas ne doit empêcher un demandeur qui répond aux critères de la Convention de Genève d'être reconnu réfugié. Les régimes de protection temporaire institués par certains Etats doivent être exceptionnels et réservés aux situations d'urgence en cas d'afflux massif et soudain de réfugiés.

Dans tous les cas, l'exercice du droit d'asile doit assurer au demandeur et à celui qui obtient la protection sollicitée, un statut social en rapport avec les conditions de vie des sociétés d'accueil (hébergement, allocations, droit au travail, accès aux soins).

Concernant l'immigration

Les politiques d'immigration doivent également donner lieu à une harmonisation entre les Etats membres dans le respect des droits de l'homme et sans privilégier le seul aspect sécuritaire et défensif. Chance pour l'Europe par le dynamisme dont elle est porteuse, l'immigration doit être encadrée pour ne déstabiliser ni les Etats d'accueil, ni les Etats d'origine.

L'harmonisation de ces politiques d'immigration doit s'accompagner d'une meilleure intégration des immigrés, condition fondamentale de la cohésion sociale des pays d'accueil.

Le respect par les Etats membres des droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme doit garantir les conditions de l'intégration des étrangers, notamment en luttant contre le racisme et la xénophobie.

L'intégration doit également être recherchée par une protection renforcée des étrangers résidant régulièrement depuis un certain temps sur le territoire. Leur droit au séjour doit être assuré, des droits politiques doivent leur être accordés et l'acquisition de la nationalité du pays d'accueil doit leur être facilitée.

Mais l'harmonisation des politiques d'immigration implique surtout une approche globale et intégrée des questions migratoires, l'objectif étant de favoriser le développement économique et renforcer la société civile des Etats d'origine pour permettre à leurs ressortissants de vivre dans la dignité sans être contraints à l'exil. Toute réflexion des Quinze sur cette politique doit pouvoir s'appuyer sur une connaissance approfondie de la situation de ces pays. En aucun cas, l'aide économique apportée aux pays d'origine ne devra être conditionnée par le retour des immigrés ou le renoncement à l'émigration.

Il va de soi enfin que l'harmonisation des politiques d'immigration ne saurait être engagée au mépris des principes fondateurs de l'Union européenne (art.6 TUE) et des principes de non-discrimination (art. 12-13 TCE). Ces principes doivent inspirer à la fois le contrôle aux frontières extérieures et les procédures d'éloignement des étrangers. Refoulement et éloignement ne doivent donc intervenir qu'au terme de procédures équitables. La rétention des étrangers refoulés ou éloignés doit rester exceptionnelle, être limitée dans le temps au strict nécessaire et être placée sous le contrôle du juge judiciaire. Dans tous les cas, ces mesures doivent respecter les règles internationales et européennes protectrices des droits de l'homme, en particulier les principes posés par les Cours de Strasbourg et de Luxembourg.

Concernant la coopération judiciaire (B II et C II et III)

La mise en place d'un espace judiciaire européen doit, dans le plein respect des droits de l'homme, garantir à chacun des recours efficaces. Il s'agit d'une part, d'harmoniser les garanties existantes au plus haut niveau de protection, d'autre part d'éviter la multiplication des dénis de justice nés des conflits de compétences transfrontières. La notion d'accès effectif à la justice, à un niveau équivalent de garanties, doit primer sur les considérations de souveraineté : le " droit au droit " doit être garanti pour tous à travers tout l'espace européen.

L'affirmation d'une citoyenneté européenne ne saurait justifier l'introduction de discrimination dans la jouissance et la garantie concrète des droits de l'homme qui visent tous les individus qu'ils appartiennent ou non à l'Union européenne, notamment les plus faibles et les plus démunis.

De même, la prise en compte des élargissements futurs de l'Union européenne devrait amener à l'adoption de normes de référence pouvant dès maintenant être appliquées dans les relations avec les Etats candidats. L'acquis des conventions européennes adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe, comme celui des travaux de codification du droit international privé de la conférence de La Haye ou d'Unidroit, doivent être pris en compte, si un cadre juridique ouvert à l'ensemble des Etats de droit peut être mis en place.

Une réflexion sur les principes et les méthodes de la coopération juridique et judiciaire au sein de l'Union européenne devrait être mise en chantier. Elle devrait commencer par un travail de consolidation de l'acquis, en faisant le bilan des conventions négociées qui ne sont pas entrées

en vigueur. Sur la base de ce bilan d'ensemble, un " paquet " politique pourrait être défini, visant la ratification de ces traités par tous les Etats membres ou leur révision éventuelle.

A terme, cette réflexion pourrait conduire à la possibilité de nouvelles méthodes d'adoption des textes de références, en substituant à la technique classique des traités fermés qui a montré toute sa lourdeur, celle d'accords-type plus rapides à adopter et plus souples à adapter.

Une des priorités en matière de coopération judiciaire concerne la mise en place d'un nouveau cadre juridique pour l'extradition, avec l'entrée en vigueur des deux conventions du 10 mars 1995 et du 27 septembre 1996. Elle nécessitera une révision de fond de la loi française de 1927 pour permettre en particulier la possibilité d'une extradition des citoyens français poursuivis par la justice d'un autre Etat-membre.

Concernant les conflits familiaux transnationaux (41 b du plan d'action)

L'impossibilité pour un enfant de parents séparés résidant dans deux pays différents de rencontrer l'un d'eux, voire de choisir lorsqu'il est en âge de le faire celui chez lequel il souhaite résider, porte gravement atteinte à ses intérêts supérieurs qui doivent seuls déterminer des décisions à prendre en matière de garde et de droit de visite. Tout doit être fait pour que la solution soit acceptée par les deux parents ce que ne permet pas toujours une décision de justice imposée.

Il est donc nécessaire de mettre en œuvre dans les conflits familiaux transnationaux, une médiation, dès la saisine de la Justice.

Cette médiation, exercée de manière impartiale par un tiers ou un collègue, aura pour but prioritaire de prendre en compte l'intérêt de l'enfant, après l'avoir entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un représentant désigné par le juge.

Dans le cas où cette médiation ne pourrait aboutir, la juridiction de l'Etat Membre où le couple résidait avant sa séparation nomme pour le ou les enfants un " représentant spécial " comme prévu à l'article 4 de la Convention européenne sur l'exercice des Droits des enfants du 25 janvier 1996.

Concernant l'accès au droit (41 d du plan d'action)

L'effectivité des droits de l'homme exige que chaque individu puisse acquérir une connaissance exacte de ses droits et puisse les faire valoir en justice et dans tous les actes de la vie dans une stricte égalité avec les autres membres de la société dans laquelle il vit.

Aujourd'hui, en Europe, la complexité des règles de droit et des procédures rendent nécessaire l'assistance d'un conseil efficace. A défaut d'un système d'aide judiciaire et juridictionnelle effectif, seules les personnes privées très fortunées et les personnes morales d'une certaine dimension peuvent utilement agir en justice ou être conseillées dans les actes essentiels de la vie. Le reste de la population connaît les plus grandes difficultés, une fois assumées les charges normales de l'existence, pour accéder aux protections essentielles en termes de droits de l'homme. Il se crée ainsi une profonde inégalité sociale, aux retentissements multiples, contraire aux principes de l'égalité des armes en justice et du procès équitable posés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (article 6) et sanctionnés à de nombreuses reprises par la Cour européenne des droits de l'homme.

L'Union européenne ne peut se satisfaire de cette situation.

Elle doit organiser un système d'accès au droit identique pour tous les pays de l'Union européenne, comprenant aide au conseil juridique et aide à la défense et aligné, au moins, sur le niveau le plus élevé existant actuellement dans l'Union européenne.

Elle doit donner concrètement vie à tous les principes posés dans la résolution du Conseil de l'Europe de mars 1978, en mettant en particulier l'accent sur deux principes fondamentaux :

- d'une part, l'assistance par un conseil compétent, librement choisi et rémunéré dans des conditions normales par la puissance publique ;
- d'autre part, la contribution des intéressés proportionnée à leurs moyens solvables.

Concernant le contrôle judiciaire d'Europol (43 b du plan d'action)

Certaines infractions transfrontières visées dans le plan d'action (lutte contre l'immigration clandestine, terrorisme, contrefaçon de l'Euro et d'autres moyens de paiement) conduisent à un renforcement du rôle d'Europol : créer des bases de données, demander aux autorités des Etats de mener et coordonner des enquêtes, intervenir dans le cadre d'actions opérationnelles d'équipes conjointes, échanger des informations. Il est aussi envisagé la possibilité d'une intervention d'un service répressif d'un Etat membre sur le territoire d'un autre Etat membre ainsi que des échanges d'informations et de données dactyloscopiques entre ces services.

Il s'agit là de mesures concernant les droits de toutes les personnes vivant sur le territoire de l'Union, ce qui rend indispensable un contrôle des autorités judiciaires garantes des libertés fondamentales.

Le premier obstacle réside dans la coordination entre des services policiers ayant une activité transfrontière et des autorités judiciaires n'ayant compétence que sur le territoire de l'Etat dont elles relèvent, ce qui risque d'aboutir soit à une absence de contrôle effectif soit à des contrariétés de décision. On ne pourra sortir de cette contradiction qu'en coiffant un service policier de haute technicité et à compétence internationale par une autorité judiciaire unique intervenant au stade des enquêtes. Un contrôle judiciaire a posteriori par la juridiction de jugement serait insuffisant.

Un autre obstacle réside dans l'existence de différences entre les régimes procéduraux de recherche des preuves des infractions, ce qui devrait conduire à la recherche d'une harmonisation des règles lorsque les actions ont pour effet de porter atteinte à des droits de l'homme.

Il est urgent qu'une réflexion approfondie sur ces questions soit entreprise dans les meilleurs délais pour éviter d'instaurer un décalage croissant entre le développement de la coopération policière et le renforcement de la coopération judiciaire au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en gestation.

Concernant le blanchiment d'argent sale (45 d du plan d'action)

L'argent sale en circulation dans le monde atteint maintenant des niveaux tels qu'il se trouve à la source de très graves déséquilibres pouvant peser sur les moyens d'action des Etats et sur les équilibres économiques mondiaux. Il trouve sa source, tout en les aggravant, dans des fléaux tels que, notamment, la traite des êtres humains, la drogue, la corruption et le travail clandestin, et porte ainsi atteinte, entre autres, au droit à la sûreté, à la santé et au travail, droits essentiels de l'homme.

Il faut faire disparaître par une harmonisation des réglementations toute opportunité pour ce type d'opération à l'intérieur même de l'Union européenne et dans les territoires en dépendant et notamment faire disparaître tout statut dérogatoire pouvant faciliter leur réalisation.

Il faut établir des règles communes à tous les Etats de l'Union européenne et à tous les territoires en dépendant en matière bancaire permettant un contrôle efficace de la source des capitaux déposés dans les banques de l'Union européenne.

Il faut envisager d'urgence d'interdire, en particulier, dans tous les pays de l'Union européenne et tous les territoires qui en dépendent, le transfert ou la réception de fonds en direction ou en provenance d'un pays ne suivant pas les normes de supervision et de contrôle dans le domaine financier en usage dans les pays appliquant les normes internationales communément admises.

Concernant le racisme et la xénophobie (51 a du plan d'action)

La dimension transnationale du combat contre le racisme impose qu'une politique claire, ferme et cohérente soit menée au niveau européen, afin que le principe de l'égalité des êtres humains constitue le socle essentiel du processus d'intégration européenne.

L'établissement, au sein de l'Union européenne, d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est un pas important vers cet objectif et la Commission nationale consultative des droits de l'homme s'associe pleinement à ce projet. Elle rappelle les termes du plan d'action contre le racisme présenté par la Commission européenne le 25 mars 1998 et exprime le souhait que les orientations de ce plan se concrétisent rapidement et acquièrent une meilleure lisibilité pour tous, plus nécessaire que jamais pour affirmer la position de l'Union européenne lors des prochaines conférences européenne et mondiale contre le racisme.

* * * * *

La Commission nationale consultative des droits de l'homme tient à rappeler, en conclusion, les valeurs communes qui fondent le projet européen. Plus qu'un " espace " à gérer, il s'agit de construire une Europe de liberté, de sécurité et de justice. A ce titre, la place des droits de l'homme au sein de l'Union est essentielle.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme examinera avec la plus extrême vigilance le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont le principe a été retenu lors du Conseil européen de Cologne des 3-4 juin 1999 et dont la mise en œuvre sera lancée à l'occasion du conseil de Tampere. Dès maintenant, la Commission nationale consultative des droits de l'homme considère que l'idée même de " droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union " lui semble une contradiction dans les termes. Héritière de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme se doit de souligner le caractère universel et indivisible des droits de l'homme. Le rôle de l'Union européenne, comme de chacun des Etats, est de garantir le respect effectif de tous les droits de l'homme pour tous les hommes.

ANNEXE

- Avis concernant le rapprochement des politiques d'asile en Europe, du 17 juin 1999.
 - Avis portant sur le projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, du 19 novembre 1998.
 - Avis portant sur le protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne annexé au Traité d'Amsterdam, du 10 septembre 1998.
 - Avis portant sur la mise en œuvre en France du plan d'action de la Commission européenne contre le racisme du 3 juillet 1998
 - Avis portant sur le projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers, du 1er octobre 1997.
 - Note d'orientation concernant les droits des étrangers, du 3 juillet 1997.
 - Avis portant sur la transposition en droit interne de la directive européenne relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, du 3 juillet 1997.
- * Avis du 17 juin 1999 sur le rapprochement des politiques d'asile en Europe
- ** Dans son avis précité, la CNDH recense ces conclusions
- *** En ce sens voir l'avis de la CNCDH du 1er octobre 1997 portant sur le projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers 5