



Association Européenne pour la  
Défense des droits de l'Homme

European Association for the  
Defense of Human rights

Bruxelles, le 21 janvier 2014

## « Après Stockholm », l'Europe des droits fondamentaux pour tous

L'AEDH tient à réaffirmer son attachement à une intégration européenne *fermement ancrée sur les droits de l'homme, sur des institutions démocratiques et sur l'état de droit* ». Notre association considère que c'est à l'aune de ces principes posés par le Conseil européen de Tampere, il y a quinze ans, que doit être réalisé le bilan du programme de Stockholm et des six priorités retenues :

- L'Europe des droits
- L'Europe de la justice
- L'Europe qui protège
- L'accès à l'Europe
- L'Europe de la solidarité
- L'Europe et la mondialisation

Chacun de ces thèmes importe à une association qui, comme l'AEDH, se veut européenne et citoyenne. Mais il nous apparaîtrait vain de tenter de faire un bilan quantitatif de près de cinq ans de mesures, propositions, initiatives qui, à un titre ou un autre, se sont inscrites dans le développement de Liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) ; ce n'est pas la liste des mesures qui compte mais la façon dont le programme a structuré et consolidé les fondements d'une Europe plus intégrée, plus sûre, mais aussi plus ouverte et où les libertés et les droits fondamentaux sont non seulement respectés, mais encore promus.

On ne saurait, par ailleurs, négliger le fait que, depuis 1999, l'ELSJ s'est structuré et développé dans une Union plus intégrée, marquée par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et le rôle de co-législateur du Parlement. Cette évolution notable, conférant sa dimension démocratique à l'Union doit se retrouver dans la forme des actions à envisager pour les suites du programme de Stockholm.



## 1 - L'Europe des droits

En application des orientations fixées par le Conseil européen, les 10 et 11 décembre 2009, le « plan d'action », présenté par la Commission en 2010, posait clairement la nécessité d'assurer la « protection des droits fondamentaux » en s'appuyant sur la concrétisation des droits énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

→ L'AEDH remarque que cet objectif n'a de sens que s'il concerne toutes les dimensions de l'Union européenne et qu'il dépasse largement le cadre ELSJ. Cela étant, on ne saurait trop insister sur la nécessité de conduire à son terme la négociation sur l'**adhésion de l'UE à la CEDH**, telle que prévue à l'article 6 du traité de Lisbonne. La Convention européenne et son mécanisme judiciaire s'appliqueraient ainsi aux actes de l'Union au même titre qu'aux États membres, eux-mêmes parties à ladite convention. Cette adhésion ouvrirait, en outre, de nouvelles perspectives à la reconnaissance des droits sociaux fondamentaux dans l'Union.

→ L'AEDH observe aussi que l'Union tend à se développer comme un espace de droits préservés, voire renforcés, pour certains - les seuls citoyens européens - que comme un ensemble garantissant la protection des droits de tous ceux qui contribuent à la faire vivre, parce qu'ils y résident. Estimant que **la citoyenneté** est un droit attaché à la qualité d'être humain, reposant sur la conscience de chacun de participer à la vie d'une communauté, notre association revendique la reconnaissance d'un droit universel à la citoyenneté ; les gouvernants ne devraient donc pas avoir le pouvoir de l'octroyer mais l'obligation de la reconnaître. Or, en Europe actuellement, plusieurs millions d'Européens sont victimes du refus discriminatoire de reconnaissance de leur citoyenneté ; c'est également le cas de plus de 20 millions de ressortissants de pays tiers et de 500 000 apatrides résidant dans l'Union.

A l'instar du CESE jugeant que « *les démocraties européennes sont des sociétés libres et ouvertes et qu'elles doivent se fonder sur l'inclusion de tous les citoyens, quelles que soient leurs origines et références identitaires* »<sup>1</sup>, l'AEDH appelle donc à la reconnaissance d'une **citoyenneté européenne de résidence**, inclusive, participative et civique, ouverte à toutes les personnes qui résident de manière stable dans l'UE. Les travaux qui suivront le programme de Stockholm devraient également examiner les conditions de ratification et de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie (1961) ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité (1997).

→ En matière de **lutte contre les discriminations**, la référence à l'article 13 du traité sur le fonctionnement de l'Union doit guider la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les

---

<sup>1</sup> CESE : « *Une citoyenneté plus inclusive ouverte aux immigrants* » - Avis du 16-17 Oct. 2013  
<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.soc-opinions.27207>

convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Or son application demeure fort restreinte et seules les minorités raciales et ethniques sont dûment protégées, et encore pas dans tous les domaines tel l'accès à l'emploi.

Notre association estime nécessaire de traduire plus activement les considérants de l'article 13 du traité dans des instruments législatifs. La poursuite du programme de Stockholm devrait ainsi inscrire dans ses priorités la lutte contre toutes les formes de discrimination et la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre toutes les personnes, sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle. Pour ce faire, l'Union doit enfin **adopter la directive horizontale anti-discrimination** présentée par la Commission dès 2008.

→ Plus spécifiquement, l'AEDH souhaite que l'Union européenne et ses États membres donnent toute sa place, considération et moyens à sa plus grande minorité, **le peuple Roms**. Le rapport de la FRA pour 2012 présente un état des lieux accablant que confirment les observations menées par l'AEDH et ses membres dans différents pays<sup>2</sup>. Cette question doit donc être considérée comme relevant d'une urgence prioritaire. Outre le fait que l'UE doit exercer son droit de poursuite pour toute infraction portant atteinte aux droits des Roms, elle devrait mener campagne pour la ratification de la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** du Conseil de l'Europe par les États membres qui s'en sont abstenus jusqu'à présent et la ratifier elle-même.

## 2 - L'Europe de la justice

Dans la continuité du programme de La Haye (2004), l'UE s'est donné pour priorité de « *renforcer la confiance mutuelle* » en faisant émerger une culture judiciaire européenne. Il s'agit notamment de veiller, d'une part, à ce que les auteurs d'infractions ne puissent échapper aux sanctions pénales en franchissant les frontières intra-européennes et que, d'autre part, les citoyens puissent faire valoir leurs droits en quelque point du territoire européen qu'ils se trouvent.

→ Les dernières années ont vu le développement de nombre de **systèmes de surveillance et de collecte de données** - dont l'agence de régulation eu-LISA (agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice) représente le point d'orgue - dans le domaine de la police, des frontières, de la justice et des affaires intérieures. La démesure porte en elle un risque d'atteinte aux libertés et l'AEDH préconise une totale remise à plat de la réflexion sur la collecte et le stockage des données afin :

- que la protection des données personnelles soit garantie par un seul texte

---

<sup>2</sup> AEDH : « *Les Roms en Europe au 21e siècle : violences, exclusions, précarité* », octobre 2012  
[http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Discriminations%20et%20droits%20des%20minorit%C3%A9s/RAPPORT%20Roms%20AEDH%2017\\_4\\_2013%281%29.pdf](http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Discriminations%20et%20droits%20des%20minorit%C3%A9s/RAPPORT%20Roms%20AEDH%2017_4_2013%281%29.pdf)

juridique couvrant tant le contexte administratif, social, commercial et économique que le contexte de la police, de la justice et des affaires intérieures

- que des mécanismes de contrôle indépendant soient établis aux niveaux national et européen pour garantir les droits des personnes,
- que l'interopérabilité et l'interconnexion des bases des données à des fins sécuritaires soient limitées sur la base des principes de légalité et de proportionnalité,
- que l'usage de la biométrie soit régulé de façon stricte et qu'il soit interdit dans le secteur privé,
- que l'usage des caméras de sécurité, tout comme celui des drones équipés de caméras, soient soumis à une réglementation et à des contrôles stricts et soumis à une autorisation ex ante d'une instance judiciaire,
- que la directive 2006/24/CE sur la conservation des données de communication électronique à des fins sécuritaires soit révisée pour une meilleure garantie des droits des citoyens.

L'AEDH est en accord avec la déclaration du Comité des ministres du Conseil de l'Europe lorsqu'il rappelle que, « *conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à garantir à toute personne relevant de leur juridiction le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Les restrictions à ce droit ne peuvent se justifier que si elles sont nécessaires dans une société démocratique, sont conformes à la loi et visent à l'un des objectifs énoncés de manière limitative au paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention* »<sup>3</sup>.

→ S'agissant du système judiciaire, l'AEDH a exprimé, à plusieurs reprises, ses grandes réserves suscitées par la mise en œuvre du **mandat d'arrêt européen**. Les travaux qui suivront le programme de Stockholm devraient être l'occasion d'une refonte complète de ce texte afin que soient harmonisées les incriminations et que soit garanti le fait que nul ne pourra être transféré vers un pays n'offrant pas un respect absolu des droits fondamentaux ainsi que des conditions de détention dignes et humaines (voir § suivant). Les recommandations que la commission LIBE du Parlement a récemment décidé de publier pourraient servir de base à l'orientation de cette révision.

→ Des réserves de même nature doivent être formulées sur le **fonctionnement d'ECRIS** (Système européen d'information sur les casiers judiciaires) mis en œuvre en avril 2012. Son objectif n'est pas en soi contestable puisqu'il s'agit d'éviter que des personnes ne puissent échapper à leur passé délictueux en se déplaçant d'un État membre à l'autre. Mais le système ne permet pas de prendre en compte l'hétérogénéité des incriminations pour des fautes comparables et introduit donc une distorsion dans ce qui devrait être une égalité de traitement d'un pays à l'autre. Par ailleurs, les modes de gestion des casiers judiciaires diffèrent, eux aussi (durée de conservation, accès, etc.)

---

<sup>3</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ; Déclaration du 11 juin 2013  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl%2811.06.2013%29&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

→ L'AEDH considère que **le projet d'une Europe judiciaire doit être accompagné d'un important effort d'harmonisation** des ordres juridiques nationaux, des incriminations, des usages et terminologies, des formations de jugement et de principes fondamentaux tels le droit au recours ou l'aide juridictionnelle, par exemple. Une réflexion d'ensemble sur cette question devrait être menée avant toute nouvelle initiative législative.

→ Sur la question de **l'enfermement**, l'AEDH a eu l'occasion de s'exprimer en apportant sa contribution au Livre vert de la Commission en 2011<sup>4</sup>. En préalable, elle ne saurait trop insister sur le principe selon lequel **la peine d'enfermement doit être la solution de dernier ressort** et que les peines alternatives doivent être privilégiées, singulièrement pour les personnes malades ou les mineurs.

- S'agissant des conditions d'emprisonnement, les réflexions qui suivront le programme de Stockholm devraient s'attacher à promouvoir les bonnes pratiques identifiées et à dégager des normes d'harmonisation vers le meilleur standard, en application des **règles pénitentiaires européennes (RPE)** approuvées par le Conseil de l'Europe.

- Enfin, l'AEDH insiste particulièrement sur le fait que les détenus restent des citoyens et que s'ils sont privés exceptionnellement de la liberté selon la loi, ils sont appelés à la recouvrer une fois la peine purgée ; dès lors, **tout détenu doit voir maintenus ses droits au travail, à la formation et au système de couverture sociale** et, cela, sous les mêmes normes que celles qui régissent le droit du travail.

- De façon plus spécifique, l'AEDH préconise :

- que la privation de liberté soit liée à une perspective de resocialisation et que la préparation à la sortie de prison et l'accompagnement social lors de la sortie de prison deviennent une priorité,
- que les détenus malades mentaux soient internés ailleurs qu'en prison,
- que les prisons demeurent sous la responsabilité de l'État et que leur construction et gestion ne deviennent pas un enjeu lucratif du marché.

### 3 - L'Europe qui protège

Sous cet intitulé, le Conseil européen entendait assurer la sécurité de l'UE, pour l'essentiel contre la criminalité organisée, notamment d'origine transfrontalière, et le terrorisme.

→ L'AEDH reconnaît l'importance de cet objectif évidemment nécessaire à l'organisation d'un environnement sûr pour les résidents européens. Mais il est fort regrettable que ce programme ait pris corps dans **une vision très défensive** des rapports de l'UE avec l'environnement extérieur de ses frontières, conduisant à des amalgames dangereux (voir § 4, 5 et 6).

---

<sup>4</sup> AEDH : « Réponse au Livre vert sur l'enfermement », 30 nov. 2011-  
<http://www.aedh.eu/Reponse-de-l-AEDH-au-livre-vert-de.html>



Trop souvent la prévention sert de prétexte à la multiplication des systèmes de fichage (voir § 2) et au développement de pratiques sur l'échange de données entre autorités nationales répressives et Europol, la récente refonte du règlement Eurodac étant le dernier avatar de cette démarche. Or, il n'est aucune raison pour que la spirale dans laquelle l'UE paraît s'être engagée s'arrête là. L'usage excessif d'instruments de surveillance appelle à la mobilisation croissante de nouveaux instruments et de technologies innovantes (pour développer leur contenu, pour les interconnecter, pour accroître leur efficacité, etc.) et la prévention, revendiquée comme fin, incite à un élargissement continu du champ de surveillance. Les budgets défensifs consacrés à FRONTEX, récemment complété par EUROSUR, n'ont cessé de connaître une croissance démesurée (6 millions d'euros en 2005 / 118 millions d'euros en 2011).

L'AEDH ne peut cacher son inquiétude de voir que cette **dérive vers une « sécurité » primant sur la défense des droits et la solidarité** vient d'être entérinée par les budgets adoptés pour 2014-2020 : 2,8 milliards d'euros pour le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), à savoir à peine moins que les 3,1 milliards alloués au Fonds asile et migration (FAM). Cela préfigure des orientations préoccupantes pour les suites envisagées au programme de Stockholm.

→ En revanche, l'AEDH salue les perspectives d'avancée majeure dans **la lutte contre la traite des êtres humains** résultant de l'adoption, par le Parlement et le Conseil, de la directive du 5 avril 2011. Outre des règles minimales, communes à l'ensemble de l'UE (définition des infractions pénales ; niveau des sanctions) la mise en œuvre de ce texte devrait permettre de renforcer la prévention d'infractions de cette nature et la protection des victimes. Notre association juge particulièrement important le fait que la traite y soit appréhendée dans toute ses dimensions, au-delà des seuls droits des femmes ou des étrangers, comme c'était le cas dans nombre d'États membres. **La transposition** du texte ayant dû être réalisée avant le 6 avril 2013, il serait souhaitable que la Commission vérifie qu'elle a bien eu lieu dans tous les États membres concernés et selon l'approche holistique privilégiée par les auteurs.

→ La protection passant aussi par la prévention, l'AEDH préconise que l'UE promeuve des **politiques d'information et de sensibilisation**, notamment en direction des mineurs, concernant les dangers pour la vie privée et les données personnelles résultant de l'utilisation des réseaux sociaux et de l'Internet

## 4 - L'accès à l'Europe

Dans les lignes directrices fixées pour le programme, le Conseil européen, indiquait expressément que *« le renforcement des contrôles aux frontières ne devrait pas empêcher que les personnes ayant besoin de bénéficier de systèmes de protection puissent y accéder, et notamment les personnes et les groupes se trouvant en situation vulnérable. Les besoins en matière de protection internationale ainsi que l'accueil des mineurs non accompagnés devront constituer à cet égard des priorités »*. Il reprenait ainsi ce qui fut considéré comme l'une des déclarations





phares de Tampere sur « *une Union européenne ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme, et capable de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité.* »

→ L'AEDH constate avec regrets que, depuis le programme de La Haye, cette ambition de relative ouverture a trop systématiquement cédé le pas devant un objectif plus clairement exprimé encore : le renforcement de la gestion des frontières aux fins de contrôle. La majeure partie des moyens se trouve ainsi concentrée sur Frontex, sur EUROSUR, sur le système d'information Schengen de la 2<sup>e</sup> génération (SIS II), sur le système d'information sur les visas (VIS).

Sans même revenir sur les drames humains à répétition qui en résultent, on ne peut que s'interroger sur le **caractère contre-productif de ces barrières croissantes** qui s'opposent à l'accès au territoire européen et qui, en réalité, poussent nombre de migrants à utiliser les services coûteux de passeurs, des moyens de fortune et des voies de plus en plus dangereuses pour y parvenir quand même<sup>5</sup>. L'AEDH réitère sa demande d'un **contrôle parlementaire** des moyens ainsi déployés et l'organisation d'un débat de fond sur leur finalité<sup>6</sup>. La question des **interceptions en mer** et des sauvetages doit être traitée dans ce cadre.

→ Pour plus d'une centaine de nationalités représentant 80% de la population mondiale hors UE, le visa est une condition d'entrée dans l'Union et ne peut que difficilement être obtenu. C'est ainsi que, chaque année, plus de 300 000 personnes se voient refuser la perspective d'accéder au territoire<sup>7</sup> et les quelques initiatives de facilitation des visas n'y apportent guère de souplesse. L'AEDH est persuadée que la régulation des migrations s'organiserait de façon beaucoup plus efficace pour l'UE et plus digne pour les migrants si ces derniers pouvaient aller et venir sans contrainte. Notre association s'est donc, depuis longtemps, prononcée pour la **suppression des visas de court séjour** et souhaiterait vivement qu'une réflexion soit engagée par l'UE sur cette question.

→ **La demande d'asile** est également l'une des sources d'entrée dans l'UE. L'AEDH a suivi avec attention la refonte de l'ensemble des textes réglementaires et législatifs (voir § 5) et s'est souvent exprimée sur cette question. Notre association, s'appuyant sur le principe que nul ne doit être détenu du fait de sa demande d'asile, réitère son inquiétude concernant la transposition des différentes dispositions qui, dans la directive accueil du 26 juin 2013 présentent les circonstances et conditions de **placement en rétention des personnes en recherche de protection**. Certes elles visent moins à instaurer - et donc justifier - la privation de liberté des demandeurs d'asile qu'à limiter les abus observés dans nombre d'États membres ; mais même si ce texte subordonne la rétention à un principe de nécessité et prône des solutions alternatives, il risque fort d'être utilisé

---

<sup>5</sup> AEDH : « *Lampedusa : quand donc l'Union européenne reconnaîtra-t-elle sa responsabilité ?* » ; 7 octobre 2013 - <http://www.aedh.eu/Lampedusa-quand-donc-l-Union.html>

<sup>6</sup> AEDH : « *Frontex : l'AEDH demande plus de garanties pour les droits de l'Homme* » ; 20 sept. 2011 - <http://www.aedh.eu/Frontex-l-AEDH-demande-plus-de.html>

<sup>7</sup> En 2012 : très exactement 344 928. Source : **Rapport annuel de FRONTEX** (Varsovie, avril 2013) - [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2013.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf)



par certains États membres pour élargir leurs pratiques d'enfermement. Il sera donc essentiel de **mettre en place un système de veille**, tant des dispositions législatives nationales que de leur application, pour s'assurer que toutes les garanties prévues par la directive sont effectives.

## 5 - L'Europe de la solidarité

Se situant dans la continuité du Pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008, le Conseil européen se disait conscient « *des opportunités, mais aussi des défis, qu'entraîne la mobilité croissante des personnes [soulignant] qu'une migration bien gérée peut être bénéfique pour toutes les parties concernées* », Il préconisait donc des politiques d'immigration « *empreintes de souplesse* » pour leur apport au développement et aux performances économiques à long terme de l'Union et des « *politiques d'intégration volontaristes garantissant les droits des migrants* ».

### 5-1. Droit d'asile

→ Le programme de Stockholm prévoyait spécifiquement de mener à son terme l'entière **réforme du droit d'asile**. Il a tenu ses promesses, du moins sur la forme et le calendrier, moins au fond (asile interne, listes nationales de pays d'origine sûrs, rétention admise pour les demandeurs d'asile, procédures accélérées, etc.<sup>8</sup>) et sur les marges de manœuvre abandonnées aux États. Les déceptions sont plus fortes, encore, quant à la réforme du **règlement Dublin**. Le risque d'une inégalité de traitement des demandeurs d'asile demeurant grand, contrairement à l'objectif annoncé par le Conseil européen, il serait là aussi particulièrement souhaitable de mettre en place un dispositif d'observation attentive des transpositions législatives nationales et de leur mise en pratique.

→ L'AEDH attend également de l'UE et de ses États membres qu'ils prennent une part significative dans l'**effort mondial de réinstallation des réfugiés** et mettent donc activement en œuvre la décision du Parlement européen et du Conseil du 29 mars 2012.

### 5-2. Immigration

→ L'AEDH est également très préoccupée par les atteintes répétées au **droit à la réunification familiale** observées dans nombre de pays européens ; notre association l'avait exprimé à l'occasion du Livre vert publié par la Commission, il y

---

<sup>8</sup> Voir, notamment, AEDH : « *Parlementaires européens, ne bradez pas les droits des demandeurs d'asile !* » ; Lettre ouverte, 10 décembre 2012 -

<http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Asile%20et%20immigration/AEDH%20-%20Lettre%20ouverte%20PE%20-%20FR.pdf>

Et la note d'analyse

<http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Asile%20et%20immigration/Asile%20-%20note%20sur%20RAEC%20pour%20PE%20-FR.pdf>





a bientôt deux ans. Depuis, on ne peut que regretter l'apparent statu quo, obligeant les associations à continuellement engager des procédures contre les obstacles dressés devant le désir légitime des familles. A défaut d'une initiative pour engager une réforme vigoureuse des conditions d'exercice de ce droit fondamental, les poursuites en manquement doivent être engagées et rendues publiques.

→ Près d'un tiers des titres de séjour délivrés dans l'UE sont liés à l'exercice d'activités rémunérées. Pour certains de ces migrants, « choisis » pour leurs compétences ou leur expertise, l'UE a su se donner les moyens législatifs de faciliter leur entrée et leur séjour sur le territoire (directive « carte bleue » du 25 mai 2009). Depuis, même si les travaux législatifs visent à couvrir plus largement l'exercice d'une activité professionnelle ou scientifique des étrangers originaires de pays tiers, il faut observer que l'Union tend à négliger ses propres principes en créant des **diversités de statut, sources d'une hiérarchie des droits** dont le projet de directive sur le travail saisonnier est un exemple symptomatique.

→ Par ailleurs, si le fait d'avoir réussi à entrer dans l'UE permet à la majorité des ressortissants de pays tiers de bénéficier d'une certaine liberté de circulation intra-européenne, cela ne leur garantit aucunement un traitement équivalent d'un pays à l'autre. Comme le montre une étude récente du réseau Européen des migrations (REM)<sup>9</sup>, selon les pays, ils rencontrent toute une série d'obstacles que ce soit pour l'accès au marché du travail, l'obtention d'un titre de résident, ou le regroupement familial. Qui plus est, les titres de séjour qui assortissent les « statuts » de salariés sont précaires puisque révocables en cas de perte d'emploi.

L'AEDH ne peut que pointer l'écart substantiel entre la ligne directrice que fixait la Commission en 2010, lorsqu'elle indiquait que « *l'UE doit s'efforcer d'atteindre un niveau uniforme de droits et d'obligations pour les immigrants légaux, comparable à celui dont jouissent les citoyens européens* » et les **contradictions avec l'objectif d'intégration** énoncé par le programme de Stockholm comme avec les **principes anti-discriminations** ancrés dans le traité de l'UE. Le chemin reste donc à faire vers une révision complète du statut des résidents étrangers pour établir une stricte égalité de droits avec les citoyens européens, quelle que soit leur origine (liberté de circulation, liberté d'installation, droit au travail, accès aux droits sociaux, aux services publics, etc.).

### 5-3. Immigration irrégulière

→ On a pu juger paradoxal que, sous ce chapitre intitulé « solidarité », le programme de Stockholm s'attache à préciser les conditions de **lutte contre l'immigration irrégulière**. On y retrouve, en fait, le prisme sécuritaire qui marque la question de la gestion des frontières depuis le programme de la Haye.

---

<sup>9</sup> EMN : *Intra-EU Mobility of third-country Nationals* - juillet 2013

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis\\_report\\_intra\\_eu\\_mobility\\_final\\_july\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf)



→ L'AEDH s'est largement exprimée, avec d'autres acteurs de la société civile, contre la **politique de retour** formalisée par la directive de 2008<sup>10</sup> ; ses remarques sont toujours valables, cinq ans après. Elles portent, en premier lieu, sur la façon dont les États membres procèdent au placement en rétention puis à l'exclusion du territoire des migrants jugés indésirables. Mais elles valent aussi - et surtout - pour la façon dont FRONTEX organise des « *opérations de retour conjointes* » à partir d'avions affrétés spécialement et faisant escale dans plusieurs États membres ; on voit mal où se situe la différence avec les « expulsions collectives » prohibées par l'article 4 du Protocole 4 de la CEDH.

En outre, au vu des statistiques montrant que moins de 60% des décisions de retour sont véritablement exécutées<sup>11</sup>, on ne peut manquer de se demander si une telle politique a véritablement du sens, si ce n'est celui de criminaliser les migrants et de dégrader leur image aux yeux du public. Cela pose, qui plus est, la question de **la situation insupportable faite aux ni-ni** (ni expulsables - ni régularisables) et l'AEDH appuie fortement le commentaire de la FRA qui, dès 2011, estimait que « *les institutions et les États membres de l'UE devraient s'intéresser davantage à la situation des migrants en situation irrégulière qui se sont vu signifier une décision de retour mais n'ont pas été éloignés. Des mécanismes doivent être mis en œuvre au niveau de l'Union européenne ou des États membres afin d'éviter que les personnes non éloignées se retrouvent dans une situation de flou juridique pendant de nombreuses années* »<sup>12</sup>. On espère que le bilan attendu de la directive retour permettra de dessiner des pistes de sortie de ce vide juridique.

#### **5-4. Externalisation et partenariats**

→ Le « **dialogue et le partenariat** » avec les pays tiers d'origine ou de transit est utilisé comme un élément clé de la politique de gestion des frontières, notamment au travers d'accords de réadmission. Notre association observe avec inquiétude la façon dont, depuis deux ans, la Commission s'est engagée dans la négociation d'une **série d'accords de réadmission**, notamment avec les pays aux frontières extérieures de l'UE concernés par les différentes PEV<sup>13</sup>. Apparemment fruits d'une

---

<sup>10</sup> AEDH : « *Appel aux parlementaires européens à dire « non » au projet de directive sur le retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier* » ; 14 janvier 2008 - <http://www.aedh.eu/Appel-aux-parlementaires-europeens.html>

<sup>11</sup> **Rapport annuel de FRONTEX** (Varsovie, avril 2013) ; op. cité. Pour 2012, sur 269 949 décisions de retour, 159 490 ont été exécutées. Ces données ne comprennent pas la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède.

<sup>12</sup> FRA : « *Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne* » ; 2011 - [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05\\_migrants\\_fr\\_webres\\_1.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05_migrants_fr_webres_1.pdf)

<sup>13</sup> AEDH : « *L'AEDH s'oppose aux accords de réadmission de l'UE* » - 7 octobre 2013  
Communiqué de presse :

<http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Communiqu%C3%A9s/Readmission%20AEDH%20OCP%20FR.pdf>

**Note d'analyse :**

[http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Communiqu%C3%A9s/R%C3%A9admission%20AEDH%20note%20d%27analyse%2010\\_2013%20FR.pdf](http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Communiqu%C3%A9s/R%C3%A9admission%20AEDH%20note%20d%27analyse%2010_2013%20FR.pdf)



relation de partenariat, ces accords sont en réalité le résultat de pourparlers mettant en balance quelques maigres facilitations des visas de la part de l'UE et, d'autre part, l'engagement par les pays tiers de « reprendre » des migrants en situation irrégulière, qu'ils soient originaires desdits pays ou y aient simplement transité. Pour l'AEDH, au-delà de la forme peu transparente des « négociations », tant que des garanties absolues de respect des droits des migrants et des personnes en recherche de protection internationale ne seront pas obtenues, et tant qu'un processus de suivi des conséquences des opérations de retour sur les migrants ne sera pas mis en place, l'Union européenne ne devrait pas s'engager dans la signature de tels accords. A tout le moins, devraient-ils répondre aux critères formulés par la FRA, le Conseil de l'Europe, le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants et le Parlement Européen. Et l'on ne saurait trop appuyer la demande récurrente du Parlement européen pour que soit instauré un véritable suivi de la mise en œuvre de ces accords.

## 6 - L'Europe et la mondialisation

La place et le rôle de l'immigration dans nos sociétés européennes sont indéniables ; ils ont marqué l'histoire de la plupart des États membres. On ne peut donc que s'interroger sur la pertinence de programmes d'action qui, depuis le Conseil européen de Tampere, paraissent incapables de sortir d'une vision défensive de la question.

→ Le programme de Stockholm témoigne des mêmes faiblesses, au point d'avoir oublié de véritablement **mettre en œuvre ses promesses d'assurer le respect des droits fondamentaux des étrangers et d'agir pour leur intégration**. Certes, il affirme le caractère utile de l'immigration à nos économies, mais sans aller jusqu'au bout du projet d'asseoir le statut du travailleur étranger sur des bases d'égalité avec les résidents européens. Il invoque le respect des conventions internationales ou européennes, mais sans permettre à ceux qui vivent aux côtés des « européens » de faire venir leur famille. Il se dit « solidaire » des pays tiers et de leur population, mais ne se donne pas les moyens d'une réforme ambitieuse du droit d'asile. Dans le même temps, les budgets et moyens alloués à une véritable politique de « défense » de l'UE n'ont cessé de croître et les discours de se focaliser sur la nécessité de « *protéger l'Europe et ses citoyens* ».

L'UE est pourtant loin d'être « envahie » par des migrants originaires de pays tiers. Ceux-ci représentent à peine plus de 4% de la population totale du territoire et, d'après la Commission européenne elle-même, pour leur très grande majorité (plus de 90%) ils sont originaires de pays à Indice de développement humain (IDH) élevé ou moyen.

→ Dans ce contexte, les formes de partenariat développées avec les pays tiers, au travers de la politique de voisinage notamment, sont décevantes parce qu'elles témoignent d'une vision technocratique et passent donc par des accords



techniques, des relations de travail sur la gestion opérationnelle des frontières extérieures, des marchandages « réadmission contre visas », etc. En somme, on n'y trouve guère le souffle sur la solidarité que l'on pouvait espérer de la part des institutions européennes.

→ Il faut par ailleurs noter que, si la Cour européenne des droits de l'homme assure, en partie, le contrôle du respect de la Convention européenne des droits de l'homme, ce n'est que de manière indirecte, via les États membres. L'AEDH estime que, maintenant qu'elle a été dotée de la personnalité juridique par le traité de Lisbonne, l'Union gagnerait en image, tant aux yeux de ses partenaires internationaux qu'à ceux de « ses » citoyens si elle se décidait à **ratifier les conventions internationales et européennes**, comme le préconisait le Conseil européen au § 7.6 de son programme.

Elle a su le faire, le 5 janvier 2011, en ratifiant la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées ; il serait temps qu'elle entreprenne la même démarche pour tous les textes pertinents dans le domaine de l'ELSJ, quand bien même des directives couvriraient-elles ces questions. Ainsi serait consacrée l'insertion de l'UE dans le droit international des droits de l'Homme.

Parmi les textes existant que l'AEDH demande à l'Union européenne de ratifier, citons particulièrement :

- La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Conseil de l'Europe, 1950)
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
- La Charte sociale européenne révisée (1996)
- La Convention internationale sur la protection des droits de tous les **travailleurs migrants** et des membres de leur famille (1990)
- La Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du **traitement automatisé des données à caractère personnel**, dite Convention 108 (1981)
- La Convention du Conseil de l'Europe sur la **lutte contre la traite des êtres humains** (2005)
- La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Conseil de l'Europe, 1995)
- La Convention des nations unies sur la **réduction des cas d'apatridie** (1961)
- La Convention du Conseil de l'Europe sur la **nationalité** (1997)
- La Convention internationale des **Droits de l'Enfant** (1989)
- La Convention du Conseil de l'Europe sur la **protection des enfants** contre l'exploitation et les abus sexuels (2007)



## 7 - Questions de méthode

La conception et la mise en œuvre du programme de Stockholm ont été menées dans un contexte institutionnel un peu particulier puisque le Parlement européen est, dans le même temps et par le traité de Lisbonne, devenu co-législateur. Cette étape importante dans le processus d'intégration européenne ne s'est guère traduite dans le plan d'action.

→ L'AEDH estime que **le Parlement doit être pleinement associé** à la fois à l'élaboration des thématiques à porter à l'agenda, à leur suivi et à l'évaluation des actions et initiatives législatives qui seront engagées à l'avenir. Comme la Commission européenne le remarquait elle-même, dès 2010, « *il suffit rarement d'élaborer des instruments juridiques. Les ambitions doivent faire l'objet de larges discussions et les résultats doivent être expliqués en détail* » et « mesurés », dirons-nous. L'AEDH pense que l'Assemblée parlementaire devrait être, elle-même, initiatrice de certaines lignes directrices législatives.

→ La deuxième exigence porte sur **la transparence**, là aussi à tous les niveaux. Si les initiatives sont conçues pour répondre aux attentes des citoyens, encore faut-il que lesdits citoyens en aient connaissance. Or, les formes de diffusion des informations demeurent par trop institutionnelles et difficilement accessibles aux citoyens européens sans le truchement des ONG.

→ En troisième lieu, l'AEDH estime que l'UE ne peut s'engager dans la mise en œuvre de lignes directrices ou d'un programme concernant l'ELSJ sans expressément prévoir leur évaluation (ex ante et ex post) à la lumière de leur conformité avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de la Convention européenne des droits de l'Homme et que la société civile, les ONG et les associations, y soit étroitement associées.

Enfin, si l'on peut comprendre et apprécier le fait que la Commission ait entrepris de consulter la société civile sur les suites qui devraient être données au Programme de Stockholm, il ne paraîtrait pas compatible avec les exigences démocratiques de l'UE d'engager le débat de fond avant l'installation de la nouvelle Assemblée parlementaire.

Bruxelles, le 21 janvier 2014  
[aedh@aedh.eu](mailto:aedh@aedh.eu)

