



LE COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 15 décembre 2004

CommDH(2004)10
Original : anglais

4^e Rapport Annuel

janvier - décembre 2003,

au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	5
I. ACTIVITES DU BUREAU DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME EN 2003	7
A. Vue d'ensemble des activités	9
1. Promotion du respect effectif des droits de l'homme	9
i. <i>Rapports réguliers sur le respect effectif des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe</i>	9
ii. <i>Recommandations</i>	12
iii. <i>Interventions du Commissaire dans les situations de crise</i>	12
2. Identification des lacunes législatives	12
3. Promotion de l'éducation et de la sensibilisation en matière de droits de l'homme	13
4. Promotion d'institutions nationales pour la défense des droits de l'homme	14
i. <i>Promotion de l'institution de l'ombudsman</i>	14
ii. <i>Promotion des institutions nationales des droits de l'homme</i>	15
iii. <i>Autres mécanismes de protection des droits de l'homme</i>	15
B. Relations institutionnelles	16
1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe	16
2. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	16
3. Cour européenne des Droits de l'homme	17
4. Union européenne	18
5. Autres organisations internationales	19
6. Organisations non gouvernementales	20
C. Personnel et budget	21
II. DEFIS DE L'EUROPE EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME	25
A. Le respect des droits des minorités en Europe	27
B. Le respect des droits de l'homme dans la zone d'élargissement de l'Union européenne	31
C. Droits de l'Homme, immigration et asile	38

Avant-propos

Il n'est jamais aisé de présenter un rapport annuel, surtout lorsque l'on est appelé, comme c'est mon cas, à expliquer la mise en oeuvre d'un mandat aussi vaste que celui de promouvoir les droits de l'homme et de veiller à leur sauvegarde dans un nombre aussi élevé d'Etats que ceux qui font partie du Conseil de l'Europe.

Une fois conclu le bilan de l'œuvre accomplie pendant l'année de référence, dont témoignent les pages qui suivent, je n'arrive pas à me départir d'un certain sentiment de « devoir inachevé » car il reste encore tellement de choses qu'il aurait fallu faire. Le lecteur retrouvera facilement, au chapitre consacré aux moyens dont dispose le Bureau du Commissaire, les causes qui expliquent clairement pourquoi il ne nous a pas été possible d'aller encore plus loin.

J'éviterai de répéter ici le bilan qui est déjà présenté au chapitre premier, en me limitant à le compléter avec quelques réflexions tirées de mon expérience.

La première me paraît évidente, au vu du travail accompli au cours de ces premières années d'existence de l'institution du Commissaire, à savoir, que le mandat du Commissaire offre une grande richesse de possibilités d'action. Il suffit de se référer, dans ce contexte, aux visites d'évaluation dans les différents pays (vingt trois réalisées à ce jour), aux recommandations à caractère général, aux avis, aux interventions spécifiques en situations de crise, aux actions de promotion et coopération avec les institutions chargées de la défense des droits de l'homme, aux contacts directs et permanents avec les organisations non gouvernementales et à bien d'autres activités qui témoignent de cette richesse.

Par ailleurs, je suis chaque jour plus convaincu que le Commissaire, en tant qu'institution, doit agir sur le fondement à la fois d'une étroite relation de confiance avec les Etats et d'un respect scrupuleux de son engagement en faveur de la défense des droits, libertés et principes contenus dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et autres traités pertinents en la matière.

Une telle affirmation pourrait sembler excessivement simple ou vaine. Sauf que l'engagement essentiel dont il est question oblige le Commissaire à dénoncer devant le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire toute situation qu'il estime incompatible avec les principes et valeurs susmentionnés, sans double standard. Cette fonction de dénonciation – aussi essentielle soit-elle – ne suffit d'ailleurs pas et doit être complétée par un travail dans la recherche de solutions, à travers la formulation de recommandations qui montrent la voie à suivre et à travers l'engagement de coopérer avec les différents gouvernements dans la mise en œuvre adéquate desdites recommandations. Il ne faut pas oublier que le but ultime du travail du Commissaire n'est autre que celui d'assurer une médiation qui mette fin à la violation constatée, aux lacunes juridiques, à l'interprétation erronée des textes juridiques fondamentaux. Bref, un objectif à atteindre sans compromission.

Cela exige, de surcroît, un dialogue permanent et un suivi sans faille des mesures de mise en œuvre des recommandations formulées par le Commissaire, dans un esprit de transparence et sur la base d'une information adéquate aux organes du Conseil de l'Europe.

J'espère sincèrement que les activités menées par le Commissaire pendant la période de référence auront contribué à accroître la visibilité et la connaissance du travail que mène depuis des décennies le Conseil de l'Europe pour défendre et promouvoir le respect des droits de l'homme.

Aussi, aux fonctions déjà énumérées du Commissaire s'ajouteront bientôt des nouvelles, résultant de l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cela aura pour conséquence l'établissement de liens plus étroits avec la Cour européenne des Droits de l'Homme, offrant au Commissaire des possibilités d'action accrues pour un meilleur exercice des fonctions répertoriées dans son mandat. En même temps, cela obligera le Commissaire à faire un usage pondéré des nouvelles facultés et pouvoirs qui lui ont été conférés.

L'expérience de ces années montre également comment il est possible, et souhaitable, de travailler de manière concertée avec les différentes instances internationales compétentes en matière de droits de l'homme. Les relations étroites que nous avons eues avec l'Union européenne sont dignes de mention et j'exprime le vœu qu'elles soient encore renforcées à l'avenir.

Je voudrais, pour clore cet avant-propos, rappeler la pertinence des vers, souvent cités mais toujours vrais, du poète espagnol Antonio Machado, « *marcheur, il n'y a point de chemin, le chemin se fait en marchant* ». Le chemin de la défense de la liberté et de la dignité de la personne humaine doit être constamment débroussaillé. Sur ce chemin il y a de la place pour tous ceux qui veulent sincèrement s'associer à cette immense tâche.

Alvaro Gil-Robles
Commissaire aux Droits de l'Homme

I. ACTIVITES DU BUREAU DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME EN 2003

A. VUE D'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS

Le rapport annuel du Commissaire pour 2002 donnait une vue d'ensemble de la manière dont les objectifs, les activités et les méthodes de travail de l'institution avaient évolué au cours de ses trois premières années d'existence et à mi-parcours du mandat du Commissaire. L'année 2003 a vu le renforcement de ces activités et un nombre de développements institutionnels importants. Surtout, profitant de la stabilité et, pendant la deuxième moitié de l'année, de l'expansion de son personnel, le Bureau a vu une augmentation sensible de ses activités, même si cette augmentation n'a pas été uniforme dans tous les domaines inscrits dans son mandat.

La présente section décrit ces activités et développements. La section II donne une analyse approfondie des principaux défis et préoccupations identifiés par le Commissaire dans le domaine des droits de l'homme pendant 2003.

Les principales tâches du Commissaire, telles qu'elles sont inscrites dans la résolution 99(50) du Comité des Ministres sont :

1. de promouvoir le respect effectif des droits de l'homme ;
2. d'identifier les insuffisances législatives ;
3. de promouvoir l'éducation et la sensibilisation en matière de droits de l'homme ;
4. de promouvoir des institutions nationales efficaces pour la défense des droits de l'homme.

1. Promotion du respect effectif des droits de l'homme

Le Commissaire dispose de trois moyens pour remplir ce volet de son mandat : en présentant des rapports réguliers sur les pays, en offrant des recommandations spécifiques par pays et en intervenant directement dans les situations de crise.

Dans tous ces cas, la préoccupation centrale du Commissaire est d'acquérir une connaissance de première main des problèmes et d'entamer un dialogue constructif avec les autorités de l'État ou des États concerné(s).

i. Rapports réguliers sur le respect effectif des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe

Une des principales activités menées pour la promotion du respect effectif des droits de l'homme est la présentation au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire de rapports sur la situation des droits de l'homme dans les États membres. Ces rapports se fondent sur les conclusions auxquelles arrive le Commissaire lors de ses visites officielles. Ces dernières consistent en des réunions avec les membres du Gouvernement, du Parlement, des représentants du pouvoir judiciaire et des institutions nationales de protection des droits de l'homme (ombudsmans, institutions des droits de l'homme et autres organes spécialisés indépendants) ainsi qu'avec des représentants des organisations non-gouvernementales. Le Commissaire se rend aussi dans les lieux où la protection des droits de l'homme est particulièrement délicate, tels que les prisons, les commissariats, les camps de réfugiés, les centres d'asile ou les institutions

psychiatriques, de façon à prendre directement connaissance des situations dans lesquelles des violations des droits de l'homme peuvent se produire. Chaque rapport se termine par un ensemble de recommandations destinées à améliorer le respect effectif des droits de l'homme. Le Commissaire se félicite de l'excellente coopération dont ont fait preuve les autorités des États membres lors de l'organisation des visites qu'il a menées jusqu'à présent.

Jusqu'en 2003, le Commissaire avait élaboré 11 rapports en trois ans. En 2003 il en a préparé 9 autres, portant à 20 le nombre des pays visités à cet effet en quatre ans de fonction (voir tableau ci-dessous). Un effort particulier a été fait en 2003 pour réaliser la série de rapports entamée en 2002 sur les 10 pays alors candidats à l'adhésion à l'Union Européenne en 2004, de manière à souligner les progrès qui ont été réalisés au cours du processus d'adhésion mais aussi les défis qui restent encore à surmonter quant au respect des droits de l'homme. La section II de ce rapport contient une analyse approfondie de la situation dans la zone de l'élargissement.

Le Commissaire fait aussi des visites de contact (indiquées en italique dans le tableau ci-dessous) qui, sans déboucher sur l'élaboration de rapports réguliers, lui donnent l'occasion de se faire une idée de la situation et de prendre contact avec les autorités du pays. C'est ainsi qu'il s'est rendu en Serbie-Monténégro en septembre 2003, peu après l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe.

2000	2001	2002	2003
Géorgie Moldova	Andorre Norvège Rép. slovaque Finlande Bulgarie - <i>Suisse</i>	Grèce Hongrie Roumanie Pologne - <i>Albanie</i> <i>Azerbaïdjan</i> <i>Arménie</i>	République tchèque Slovénie Portugal Turquie Chypre Lituanie Lettonie Estonie Malte - <i>Serbie-Monténégro</i>

Il serait souhaitable que le Commissaire puisse présenter un rapport sur chacun des 45 États membres du Conseil de l'Europe pendant les 6 ans de son mandat. Ceci permettrait un traitement égal de tous les États membres et donnerait la possibilité au Commissaire d'offrir avant la fin de son mandat, au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, un panorama complet de la situation des droits de l'homme sur l'ensemble du territoire du Conseil de l'Europe.

La suite donnée aux recommandations contenues dans les rapports du Commissaire est essentielle pour l'efficacité-même de l'institution. Si certaines recommandations doivent être immédiatement mises en application, d'autres exigent des réformes législatives importantes qui demandent plus de temps pour entrer en vigueur. Ceci explique que le Commissaire considère important que le suivi initial de ses rapports demeure du ressort de ses relations directes et des relations de confiance établies avec l'État concerné. En tout état de cause, le Commissaire doit être en mesure d'informer le Comité des Ministres de toute difficulté persistante. Même si le Commissaire peut donc estimer opportun de soumettre sans attendre à l'attention du Comité des

Ministres un problème particulièrement aigu, cela ne remet pas en cause la procédure ordinaire qui consiste à présenter son rapport de suivi sur les progrès réalisés suite à ses recommandations dans les deux ans suivant la publication du rapport initial.

Ces rapports de suivi sont élaborés sur la base des informations reçues des autorités nationales, des institutions nationales, des ONG et, le cas échéant, des membres du Bureau du Commissaire ou du Commissaire lui-même après une visite dans l'État membre concerné. Des rapports de suivi sur la situation en Norvège, en Slovaquie, en Finlande et en Bulgarie seront présentés cette année¹.

Le Commissaire s'estime satisfait de l'accueil positif généralement réservé par le Comité des Ministres à ses rapports, tant réguliers que de suivi. Une plus grande prise en compte pourrait néanmoins avoir lieu, faisant un usage plus complet de l'ensemble des instruments et des organes du Conseil de l'Europe pour aider les États membres à surmonter les difficultés mises en évidence dans les rapports du Commissaire.

Comme mentionné dans sa Recommandation² sur le rapport annuel 2002 du Commissaire, l'Assemblée parlementaire offre une tribune tout aussi importante au Commissaire pour qu'il y expose ses sujets de préoccupation. Des contacts plus réguliers ont eu lieu l'année passée entre les commissions de l'Assemblée parlementaire et le Commissaire. Le Commissaire se félicite de la suggestion émise dans la recommandation en faveur d'une coopération renforcée dans ce domaine.

S'il reste donc quelques détails techniques à régler, les grandes lignes de la préparation des rapports du Commissaire aux Droits de l'Homme sont maintenant bien établies. Dans l'idéal, chacun des États membres devrait recevoir la visite du Commissaire une fois avant la fin de son mandat, et les recommandations de son rapport devraient être examinées normalement dans les deux années suivantes.

En portant à 9 le nombre de pays visités au cours de l'année 2003, le Commissaire a été pour la première fois en mesure d'atteindre la moyenne annuelle de visites qu'il faudrait effectuer pour parvenir à produire un rapport sur l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe durant l'intervalle du mandat de 6 ans. Il est cependant évident que, même à ce rythme, le Commissaire ne sera pas en mesure de présenter des rapports sur tous les États membres avant la fin de son mandat. De fait, alors même qu'il sera difficile de conserver en 2004 le rythme établi en 2003, il faudra aussi préparer un nombre égal de rapports de suivi.

Sans même prendre en compte le temps limité dont dispose le Commissaire, il est évident que des ressources supplémentaires sont nécessaires pour que ce rythme puisse être maintenu sans préjudice pour les autres tâches importantes inscrites dans le mandat du Commissaire.

¹ Le rapport de suivi sur Andorre a été présenté en 2003.

² Recommandation 1640 (2004).

ii. Recommandations

La procédure normale de rapports sur la situation des droits de l'homme dans les différents pays peut être complétée par des recommandations ponctuelles soumises aux États membres sur des sujets spécifiques. De telles recommandations portent sur des problèmes qui, du fait de leur complexité ou de leur caractère urgent, ne sauraient faire l'objet d'un traitement adéquat dans le cadre d'un rapport régulier.

La priorité donnée en 2003 à l'élaboration des rapports réguliers a réduit les ressources que le Bureau pouvait consacrer à cette activité. Une recommandation n'en a pas moins été publiée au cours de l'année sur certains aspects de la législation et des pratiques concernant la stérilisation de femmes en République slovaque.

iii. Interventions du Commissaire dans les situations de crise

À l'évidence, certaines violations des droits de l'homme de grande ampleur ou particulièrement graves ne peuvent pas être traitées dans le contexte des rapports réguliers ou des recommandations. Les conflits, les divisions internes et les menaces de terrorisme continuent. Depuis sa prise de fonctions, le Commissaire se penche sur les risques de violation des droits de l'homme dans ces situations, effectuant des visites dans les régions concernées et intervenant directement auprès des autorités compétentes.

En 2003, la situation en Tchétchénie est restée l'une des grandes priorités du Commissaire. Il s'est rendu dans la région en février 2003, peu de temps avant le référendum sur la constitution tchétchène et a présenté ses conclusions dans un rapport au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire. La situation en Tchétchénie continue d'exiger l'attention du Conseil de l'Europe et le Commissaire poursuivra son dialogue avec les autorités fédérales russes et l'administration tchétchène.

2. Identification des lacunes législatives

Bien que des lacunes législatives, par contraste aux problèmes résultant de la pratique, soient aussi relevées dans les rapports du Commissaire, certaines d'entre elles sont trop complexes pour faire l'objet d'analyses suffisamment précises dans le contexte d'un rapport général. Le Commissaire peut donc émettre des avis sur une loi en vigueur ou en projet qui se révèle problématique au plan des droits de l'homme dont il a connaissance au cours d'une visite ou sur la base d'informations reçues. Il peut également présenter des avis à la demande de gouvernements ou d'autres instances nationales, telles que les commissions parlementaires ou les institutions de droits de l'homme.

Le Commissaire a préparé deux avis en 2003 : le premier, faisant suite aux discussions avec la commission constitutionnelle du Parlement finlandais, sur un projet de loi finlandais concernant les étrangers ; le second (publié en 2004) sur certaines garanties procédurales entourant l'application de la détention provisoire au Portugal, sur la base de divers problèmes identifiés lors de sa visite dans le pays en mai 2003.

3. Promotion de l'éducation et de la sensibilisation en matière de droits de l'homme

Les visites officielles du Commissaire dans les États membres du Conseil de l'Europe comportent évidemment un aspect de sensibilisation. Un autre élément consiste en la participation par le Commissaire ou les membres de son Bureau à un maximum de conférences et de séminaires. De son côté, le Bureau organise des séminaires ainsi que d'autres manifestations et, au-delà, maintient un dialogue permanent avec d'autres acteurs importants dans le domaine des droits de l'homme.

Grâce à ses visites et à ses rapports, le Commissaire se donne les moyens d'avoir une vue d'ensemble des problèmes communs à tous les États membres ou à plusieurs d'entre eux. Soucieux de sensibiliser les décideurs aussi bien que le grand public à ces problèmes et de promouvoir l'activité des ONG intéressées, le Commissaire organise des séminaires sur des thèmes précis capables de rassembler les acteurs concernés. Il a, par exemple, organisé deux séminaires en 2003 : le premier s'est tenu à Copenhague en janvier en coopération avec l'Organisation mondiale de la santé sur la protection et la promotion des droits de l'homme des personnes ayant des problèmes de santé mentale ; le second a eu lieu en avril, à Athènes, avec la Fondation Marangopoulos, sur les défis des droits de l'homme dans le contexte de l'immigration.³

En outre, le Commissaire s'est beaucoup intéressé à l'éducation et à la sensibilisation en matière de droits de l'homme dans deux domaines importants, à savoir le rôle des religions dans les sociétés européennes et l'organisation et l'activité des forces armées.

S'agissant des communautés religieuses, le Commissaire a cherché à nouer des liens avec les dirigeants religieux lors de ses visites officielles et en organisant des séminaires rassemblant les responsables religieux des principales religions monothéistes d'Europe, des universitaires et des autorités nationales. Ces contacts ont montré l'importance de la compréhension du fait religieux par une éducation complète. Il s'agit d'un élément central pour la promotion du respect mutuel et pour lutter contre l'ignorance qui nourrit le fanatisme. Il a continué à examiner cette question avec les responsables religieux et des représentants d'autorités nationales pendant toute l'année en préparation d'un séminaire qui s'est tenu en mars 2004 à Malte sur ce sujet et au cours duquel a été étudiée notamment la possibilité de créer un centre ou un institut pédagogique européen capable d'élaborer un programme d'étude et de former des enseignants dans cette discipline.

Après avoir organisé un premier séminaire avec les membres des forces armées à Moscou en décembre 2002, le Commissaire en a organisé un deuxième à Madrid, en septembre 2003, avec la coopération du Ministère de la Défense espagnol. Il portait sur l'éducation et la sensibilisation des soldats et des officiers en matière de droits de l'homme, et la manière dont ils sont appliqués dans l'organisation interne des forces armées et lors de divers types d'opérations militaires. Le séminaire a notamment mis l'accent sur la prise de conscience et le respect des droits des soldats et a permis de déterminer non seulement que les droits applicables n'étaient pas connus dans de nombreuses forces armées mais aussi qu'il n'existait pas de consensus quant aux

³ Les publications émanant de ces séminaires peuvent être consultées sur le site web du Commissaire.

droits applicables et à leur champ d'application. Les participants ont débattu de l'utilité de préparer des lignes directrices et des normes minimales dans ce domaine et de publier un manuel de base qui serait distribué aux soldats et à leurs officiers. A l'avenir, le dialogue du Commissaire avec les chefs des forces armées continuera à se centrer sur cette question et il exigera un soutien et une participation plus active de la part des autres acteurs.

4. Promotion d'institutions nationales pour la défense des droits de l'homme

La promotion des ombudsmans nationaux et des institutions des droits de l'homme est un élément important du mandat du Commissaire. Ils jouent un rôle crucial dans la promotion et la protection des droits de l'homme au niveau national et sont des partenaires privilégiés pour le travail du Commissaire dans les Etats membres.

Le Commissaire a pour mandat d'encourager la création de telles structures là où elles n'existent pas et de favoriser leur fonctionnement efficace là où elles existent. Les ombudsmans nationaux et les institutions des droits de l'homme sont des sources importantes d'information sur la situation des droits de l'homme dans les États membres et, de ce fait, sont des points de référence indispensables pendant les visites du Commissaire. Il exprime sa gratitude pour l'aide qu'ils lui ont fournie dans les pays qu'il a visités jusqu'à présent.

i. Promotion de l'institution de l'ombudsman

L'efficacité de l'institution de l'ombudsman n'est plus à démontrer et cette institution, avec ses diverses variantes, est bien implantée dans le paysage de la protection des droits de l'homme en Europe. Certains pays visités ces dernières années ne disposaient pas encore de ce type d'institution au moment de la visite. Dans ces cas, le Commissaire a essayé d'en promouvoir la création au cours de ses discussions avec les membres du gouvernement et du Parlement et avec les représentants de la société civile, ce qu'il a reflété dans ses rapports subséquents.

Le Commissaire s'est penché sur la question dans ses rapports sur la Slovaquie et la Bulgarie et il a organisé un séminaire avec la Commission de Venise sur la fonction de l'ombudsman en Arménie. On peut se réjouir que ces pays aient maintenant adopté des textes législatifs créant l'institution du médiateur : la Slovaquie en 2002, l'Arménie et la Bulgarie en 2003. Le Commissaire s'était aussi penché sur la création de l'institution en Turquie (l'Assemblée parlementaire a récemment exprimé une recommandation à ce sujet) dans son rapport de 2003 sur le pays et il a organisé, en mai 2004, un séminaire avec le Comité des droits de l'homme du Parlement turc pour avancer dans ce domaine.

Outre son soutien ponctuel aux institutions, le Commissaire considère les sujets d'intérêt commun à tous les ombudsmans. Le principal instrument de cette coopération réside dans l'organisation de tables rondes tous les deux ans entre le Conseil de l'Europe et les médiateurs nationaux ; la responsabilité de l'organisation de ces rencontres a été transférée par le Comité des Ministres au Commissaire en 2002. La première table ronde organisée par son Bureau a eu lieu à Oslo du 3 au 5 novembre de l'an dernier. À la demande des ombudsmans nationaux, les débats se sont concentrés sur le statut juridique des prisonniers, les droits des membres des minorités, le droit d'accès aux documents officiels et les compétences des ombudsmans en relation avec le pouvoir judiciaire. Le Commissaire est

particulièrement enclin à utiliser ces rencontres avec les ombudsmans nationaux pour encourager l'élargissement de leur rôle et de leurs compétences en matière de droits de l'homme. Dans ce contexte, il salue la recommandation 1615 (2003) de l'Assemblée sur l'institution des ombudsmans qu'il considère comme une feuille de route pour leur développement futur. Conscient des différences existant dans les cadres nationaux et soucieux de promouvoir le développement d'ombudsmans régionaux, le Commissaire envisage d'organiser une table ronde spécifiquement consacrée aux ombudsmans régionaux en 2004.

En 2003, le Commissaire a lancé un programme spécial sur deux ans pour promouvoir la fonction d'ombudsmans régionaux dans la Fédération de Russie avec un financement de l'Union européenne. Le programme vise à développer et renforcer le cadre législatif existant, à promouvoir la fonction de médiateur dans les régions où elle n'existe pas et à en renforcer l'indépendance et l'efficacité là où elle existe. Le programme a débuté par un séminaire organisé en mars 2003 à Kaliningrad et il s'est poursuivi avec deux rencontres à Moscou et Astrakhan en septembre et octobre 2003.

ii. Promotion des institutions nationales de droits de l'homme

Le nombre des institutions nationales des droits de l'homme est moins important que celui des ombudsmans proprement dits mais la différence entre les deux n'est pas toujours claire, surtout dans les États membres les plus récemment admis. Ces institutions, telles que définies dans les Principes de Paris, n'en ont pas moins un rôle crucial à jouer dans la promotion des droits de l'homme, et leur nombre est, dès lors, en augmentation.

La coopération du Commissaire avec les institutions nationales de droits de l'homme hors du contexte de ses visites dans les pays a commencé à prendre forme vers la fin de 2002 et le début de 2003 avec la création, au sein du Bureau du Commissaire, d'un Bureau de liaison avec les institutions nationales européennes de promotion des droits de l'homme. Cet organe informel a permis des contacts plus étroits entre le Commissaire et les institutions nationales de droits de l'homme et a facilité l'organisation de manifestations en vue de leur promotion. Deux d'entre elles ont eu lieu en 2003 : d'abord un atelier, à Strasbourg en octobre 2003, sur les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales et, en collaboration avec l'ombudsman slovène, une rencontre sur la création d'une institution nationale des droits de l'homme en Slovaquie. La première table ronde entre le Conseil de l'Europe et les institutions nationales des droits de l'homme organisée par le Bureau du Commissaire se tiendra à Berlin en 2004.

iii. Autres mécanismes de protection des droits de l'homme

Le paysage des mécanismes de protection des droits de l'homme est de plus en plus défini par des commissions, des ombudsmans et les institutions s'intéressant à des questions spécifiques dont, par exemple, les ombudsmans pour les enfants et les commissions pour l'égalité et contre la discrimination. L'apparition de ces dernières a été encouragée dans une large mesure par les directives 2000/43 de l'UE sur l'égalité de traitement des personnes sans distinction de race ou d'ethnie, et 2002/73, sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, ainsi que par les recommandations de politique générale no. 2 et 7 de l'ECRI. Alors que les directives prescrivent la création d'organes nationaux chargés de s'attaquer à ces problèmes et

d'établir les conditions minimales de leur fonctionnement, les recommandations de l'ECRI indiquent les grandes caractéristiques complémentaires dont ces organes devraient disposer pour maximiser leur utilité. Le Commissaire s'est particulièrement investi dans la création d'organes reflétant les recommandations de l'ECRI. Dans un avis sur la création d'un organe national destiné à lutter contre la discrimination en Pologne, annoncé dans son rapport sur la Pologne et publié au début de 2004, le Commissaire a ajouté ses propres considérations aux recommandations détaillées de l'ECRI.

B. RELATIONS INSTITUTIONNELLES

1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Le Commissaire se félicite de l'excellente coopération qui s'est établie avec le Comité des Ministres et avec les différentes représentations permanentes. Il reconnaît l'aide importante qu'il a reçue des représentations permanentes à l'occasion de l'organisation de ses visites et se réjouit de la disponibilité dont a fait preuve le Comité des Ministres en se montrant toujours disposé à entendre le Commissaire chaque fois que cela a été requis, que ce soit pour présenter un de ses rapports ou l'informer de ses interventions lors de situations de crise.

Comme susmentionné, certaines améliorations pourraient être apportées aux suites données aux rapports de suivi lors de leur présentation au Comité des Ministres, et cela en raison de la nouveauté-même de cette procédure. Dans certains cas, d'autres services du Conseil de l'Europe pourraient utilement apporter leur concours à la résolution des problèmes soulevés par le Commissaire. Le Commissaire est persuadé que les procédures nécessaires seront mises en place lorsque la pratique de présentation des rapports de suivi sera consolidée.

2. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Le Commissaire se félicite également de la coopération renforcée et du resserrement des liens avec l'Assemblée parlementaire au cours de l'année écoulée. Il se réjouit notamment de la mise en œuvre de la procédure établie lors du Rapport annuel de 2002, dans le cadre de laquelle le rapport avait été examiné par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme puis présenté par le Commissaire pendant la session plénière de l'Assemblée. Cette procédure importante renforce les liens institutionnels et souligne la responsabilité du Commissaire envers l'organe qui l'élit.

Le Commissaire est reconnaissant du soutien et des encouragements exprimés dans la Recommandation 1640 (2004) de l'Assemblée à l'occasion de son troisième rapport annuel qui soulève nombre de questions importantes. Le paragraphe 2 de la recommandation invite le Commissaire à informer l'Assemblée parlementaire de ses recommandations et préoccupations en matière de respect des droits de l'homme dans les différents États membres. La recommandation invite le Commissaire à jouer un

rôle plus important dans le travail de ses commissions, et celui-ci réitère sa volonté d'être à leur disposition. D'excellentes relations ont d'ailleurs été établies avec la Commission des questions juridiques et des droits de l'Homme⁴ et la Commission des migrations, des réfugiés et de la population⁵.

De fait, le Commissaire a à cœur d'assurer la réceptivité de l'institution aux préoccupations et priorités de l'Assemblée. C'est pourquoi des contacts réguliers s'imposent. Le Commissaire se félicite donc du nombre accru des textes de l'Assemblée lui demandant d'examiner des questions particulières⁶, ce qu'il essaiera de faire dans la limite de ses ressources.

Enfin, l'Assemblée a été particulièrement favorable au renforcement du rôle du Commissaire dans les actes de la Cour européenne des Droits de l'Homme⁷. Les faits nouveaux dans ce domaine sont exposés ci-dessous.

3. Cour européenne des Droits de l'homme

Dans le contexte des discussions sur la réforme de la Cour européenne des Droits de l'Homme (la Cour), le Commissaire a présenté une proposition lui permettant de saisir la Cour des problèmes de nature grave ou générale. Sa proposition, visant à détenir des pouvoirs semblables à ceux dont disposent certains médiateurs nationaux pour porter des affaires devant les cours constitutionnelles de leur pays, se fondait sur deux éléments. D'abord, en saisissant la Cour de cas de problèmes structurels identifiés dans les États membres, il serait en mesure d'attirer son attention sur les sources sous-jacentes de violations potentielles et de faciliter la préparation de décisions dont l'exécution serait plus facile à mettre en application et à suivre, réduisant ainsi le nombre possible de cas de réitération.

En second lieu, la proposition du Commissaire visait à renforcer la protection offerte par la Cour dans les cas de violation particulièrement grave où les demandeurs potentiels pourraient avoir des difficultés à saisir la Cour ou devraient faire face à de longs délais en essayant d'épuiser les recours internes. Cette préoccupation fait écho à celle exprimée par l'Assemblée parlementaire dans la recommandation 1606 (2003) sur les Zones où la Convention européenne des droits de l'homme ne peut pas être appliquée, dans laquelle elle envisageait la possibilité d'une *actio popularis* et suggérait que le Commissaire puisse jouir des mêmes compétences qu'un procureur.

⁴ Voir le document 9732 sur la situation des droits de l'homme dans la République de Tchétchénie ainsi que la résolution y afférent 1323 (2003) et la recommandation 1615 (2003) 1 sur l'institution de l'ombudsman.

⁵ Voir plus particulièrement le document 9989 sur les Déplacements internes en Europe et le document 10011 sur l'accès à l'assistance et la protection des demandeurs d'asile dans les ports marins et les zones côtières d'Europe.

⁶ Voir plus particulièrement la résolution 1306 (2002) sur la Situation au Bélarus, la Recommandation 1577 (2002) sur la Création d'une charte d'intention sur la migration clandestine, la Recommandation 1615 (2003) sur l'Institution du médiateur et la recommandation 1606 (2003) sur les Zones où la Convention européenne des Droits de l'homme ne peut pas être appliquée.

⁷ Voir la recommandation 1606 (2003) sur les Zones où la Convention européenne des Droits de l'homme ne peut pas être appliquée, l'Opinion 251 sur le Projet de protocole no. 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales amendant le système de contrôle de la Convention.

Ni la proposition du Commissaire ni la recommandation⁸ de l'Assemblée n'ont été conservées dans le Protocole no. 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales amendant le système de contrôle de la Convention, la raison avancée étant qu'un tel rôle pourrait porter atteinte à la confiance qui doit exister entre le Commissaire et les États membres.

Nonobstant, le Protocole ajoute un nouveau paragraphe 3 à l'article 36 de la Convention stipulant que « *dans toute affaire devant une Chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences* ». Cette disposition, qui permet au Commissaire d'intervenir comme tierce partie sur sa propre initiative, conserve certains avantages de la proposition originale dans la mesure où elle lui permet de soulever les problèmes structurels qu'il a identifiés et qui dépassent les confins plus étroits des cas individuels. Il devra cependant attendre qu'un individu présente une requête à la Cour, ce qui limite le rôle qu'il pourrait jouer devant la Cour dans les cas de violation grave des droits de l'homme présentant un caractère d'urgence. Le Commissaire ne pense pas que la proposition originale constitue nécessairement une entrave à ses autres fonctions ; au contraire, dans la mesure où elle serait utilisée dans de rares occasions et comme dernier recours, elle l'aiderait à promouvoir le respect effectif des droits de l'homme dans les cas où les autres moyens d'intervention à sa disposition auraient échoué.

Le Commissaire n'en salue pas moins cette inclusion dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme un premier pas important. Bien que cela représente une charge supplémentaire par rapport aux moyens déjà limités de son Bureau, le Commissaire assurera la fonction qui lui a été attribuée, des évolutions futures pouvant intervenir à la lumière de l'expérience acquise.

4. Union européenne

L'élargissement des frontières de l'Union européenne et l'expansion de ses compétences ont des répercussions sur le respect des droits de l'homme tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de son territoire. Cela influe inévitablement sur le travail du Commissaire, pour lequel il est devenu indispensable d'avoir des liens étroits avec les différentes institutions de l'Union européenne.

Les quatre premières années du mandat du Commissaire ont coïncidé avec le processus d'adhésion des dix nouveaux États membres. Si les critères d'adhésion à l'Union européenne ont donné une impulsion considérable aux réformes nécessaires des législations et des pratiques pour que ces États puissent satisfaire aux obligations qui leur incombent sur le terrain des droits de l'homme, c'est le Conseil de l'Europe qui leur a fourni une grande partie de l'expertise. Cette collaboration va sans doute se poursuivre pour les pays candidats restants et futurs. À la lumière des discussions avec le Commissaire européen à l'élargissement, le Commissaire a essayé de contribuer à ce processus par le biais de ses visites et de ses rapports sur les pays récemment admis et les pays candidats.

⁸ Voir aussi l'Avis 251 sur le Projet de protocole no. 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales amendant le système de contrôle de la Convention.

Plus généralement, la concertation accrue de l'Union en matière de politique étrangère et l'importance de la stabilité démocratique et du respect des droits de l'homme dans ses rapports avec les autres États membres du Conseil de l'Europe font de l'Union un point de contact important pour le Commissaire, compte tenu notamment des conflits en cours et gelés en Europe.

Au sein de l'Union, l'impact des politiques et de la législation sur le respect des droits de l'homme par ses pays membres augmente régulièrement. Cela est particulièrement visible dans des domaines tels que les procédures d'asile, la coopération juridique et les mesures prises dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. De fait, le Commissaire s'est inévitablement trouvé confronté aux conséquences des règlements et directives prises dans ces matières au cours de ses visites dans les divers États et il s'est vu obligé d'examiner les conséquences de leur application au niveau national.

Il n'est certes pas difficile de voir ici un vide institutionnel que le Réseau U.E. d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux n'est pas en mesure de combler entièrement. Une structure indépendante plus formelle, répondant aux Principes de Paris, et ayant les compétences appropriées pour examiner le respect des droits de l'homme par les organes exécutifs et législatifs de l'Union serait la bienvenue.

Dans tous ces domaines, le Commissaire est resté en contact régulier avec les diverses institutions de l'Union européenne : il rencontre périodiquement les Commissaires à l'élargissement, à la liberté, la sécurité et la justice et aux relations extérieures. Le Commissaire est particulièrement reconnaissant au Commissaire européen à l'élargissement d'avoir facilité l'organisation de sa visite en Chypre du Nord en juin 2003.

Le Commissaire s'investit de plus en plus dans le Parlement européen dont il rencontre régulièrement les députés lors des sessions de Strasbourg. Il est fréquemment saisi par les membres du Parlement européen de diverses questions sur les droits de l'homme en Europe et, il informe ponctuellement le Parlement de ses préoccupations, dont un certain nombre a été pris en compte à l'occasion des rapports de suivi d'adhésion. Le Commissaire entretient à cette fin des liens particulièrement étroits avec la Commission des affaires étrangères et celle des libertés et des droits des citoyens.

Enfin, le Commissaire se réjouit de l'élection au poste de médiateur européen de M. Nikiforos Diamandouros avec lequel il a rapidement établi d'excellents rapports de coopération.

5. Autres organisations internationales

Vu la prolifération des organisations et institutions internationales, le Commissaire a tenté de positionner son Bureau dans les espaces que sa capacité d'adaptation et son indépendance lui permettent de remplir. D'autres organisations ayant des objectifs similaires n'en restent pas moins des points de contact et de coopération indispensables.

Il faut avant tout citer l'OSCE et les organes qui en dépendent, le BIDDH et le Haut Commissaire aux minorités nationales avec qui le Commissaire essaie de se tenir en contact régulier. À l'invitation de la Présidence néerlandaise, le Commissaire a présenté son point de vue sur la situation en Tchétchénie au Conseil permanent après sa visite dans la région en février. Le Commissaire se tient d'ailleurs en contact régulier avec le BIDDH à ce sujet. Pour sa visite dans les trois États baltes, le travail du Haut Commissaire aux minorités nationales était un point de référence. Le Commissaire souhaite remercier de leur coopération les chefs de mission de l'OSCE qu'il a rencontrés lors de ses récentes visites dans certaines des régions les plus troublées d'Europe.

Les relations avec le Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme ont avant tout porté sur le renforcement des liens avec le Service des Institutions Nationales avec lequel une étroite collaboration devra être établie dans le cadre des efforts de promotion par le Commissaire des institutions nationales de droits de l'homme. Ces relations ont cependant été assombries par la mort tragique de M. Sergio Vieira de Mello. Il n'était pas possible d'écrire ce rapport sans mentionner la perte subie par tous ceux qui travaillent dans le domaine des droits de l'homme et sans saluer sa contribution, non seulement en tant que Haut Commissaire aux droits de l'homme mais pendant toute sa carrière, à la promotion et au respect des droits de l'homme.

Le HCR a continué d'être une source d'information et d'assistance non seulement dans les zones de crise où le Commissaire ou son personnel ont eu l'occasion de se rendre au cours de l'année dernière mais pour son travail primordial et sa vision sur la législation en matière d'asile. Le Commissaire doit en effet se pencher de plus en plus sur les politiques de l'immigration et de l'asile dans les pays de l'Union européenne. Il faut ici exprimer la gratitude du Bureau pour l'aide sans faille du HCR sur le terrain et souligner la valeur de sa présence permanente au sein du Conseil de l'Europe.

Le Comité international de la Croix-Rouge a aussi continué à offrir généreusement son assistance et, en retour, le Commissaire a essayé de participer aux travaux du CICR en matière de prévention, de protection et de recherche des personnes disparues – problème auquel le Commissaire s'est trouvé confronté pendant ses visites dans les régions d'Europe en conflit ou sortant de conflit. Le Bureau du Commissaire a représenté le Conseil de l'Europe aux réunions préparatoires et à la conférence internationale des experts gouvernementaux et non gouvernementaux sur les personnes disparues, en février 2003. Le nombre des personnes disparues constitue toujours un sujet de préoccupation dans diverses régions d'Europe et le Commissaire se réjouit de l'attention que lui accorde l'Assemblée parlementaire.

6. Organisations non gouvernementales

Les ONG jouent un rôle capital dans l'action du Commissaire, tant par leur assistance dans ses activités de sensibilisation que pour les informations indispensables qu'elles lui fournissent. Leurs représentants sont toujours les premiers points de contact du Commissaire pendant ses visites d'évaluation et c'est par leur intermédiaire qu'il est en mesure d'arriver à une vue globale de la situation des droits de l'homme avant ses réunions avec les autorités nationales. Le Commissaire rencontre aussi les délégations d'ONG lors des sessions de l'Assemblée et il s'adresse régulièrement au Groupe « Droits de l'homme » des ONG ayant statut participatif au Conseil de l'Europe. Les

informations et l'assistance des ONG augmentent à mesure que l'institution devient plus connue. Les ONG ne contribuent donc pas seulement à identifier les sujets d'inquiétude traités dans les rapports, recommandations et opinions du Commissaire, elles lui permettent aussi de rester informé des évolutions ultérieures.

Réciproquement, le Commissaire cherche à appuyer l'activité des ONG en leur offrant, lors de ses séminaires, une tribune d'où elles peuvent exprimer leurs inquiétudes, et en essayant d'assister à autant de conférences d'ONG que possible. Il fait aussi son possible pour encourager les autorités à consulter les ONG et à travailler en étroite coopération avec elles. Les rapports 2003 du Commissaire sur la Turquie et la Tchétchénie font état des difficultés auxquelles se heurtent les ONG et proposent des recommandations pour leur permettre de fonctionner efficacement et librement.

Le Commissaire essaie aussi d'encourager le renforcement des liens entre les ONG, les ombudsmans nationaux, les institutions de droits de l'homme et les autres mécanismes indépendants de sauvegarde des droits de l'homme. Ainsi, outre ses contacts directs avec les institutions individuelles, il a organisé un séminaire à Strasbourg, en octobre 2003, sur les rapports entre les institutions de droits de l'homme et les ONG.

C. PERSONNEL ET BUDGET

Les ressources humaines et financières du Bureau du Commissaire continuent d'être complètement inadaptées aux travaux que lui impose son mandat. Il compte trois cadres permanents du Conseil de l'Europe (le Directeur, l'adjoint au Directeur et un administrateur), auxquels il faut ajouter deux assistantes et une documentaliste.

Dans ces circonstances, le Commissaire doit dépendre du renfort de personnel détaché par les États membres. Ainsi la Belgique, la Finlande, la France, l'Espagne, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la Suisse ont permis d'accueillir sept autres personnes au Bureau du Commissaire par le biais de mises à disposition ou d'affectations budgétaires spécifiques.

Dans son rapport sur le Rapport annuel 2002 du Commissaire, l'Assemblée parlementaire notait le préjudice dont pouvait pâtir l'indépendance du Commissaire du fait de cette dépendance eu égard à la question du personnel détaché. A cette critique compréhensible, du moins en ce qui concerne les apparences, on peut en ajouter une autre : le fort taux de rotation du personnel, inhérent au système, a des conséquences inévitables sur l'efficacité opérationnelle du Bureau.

A l'évidence, il faut augmenter les effectifs du Bureau. Cependant, en l'absence de renforts suffisants – et il est difficile de voir comment procéder aux additions nécessaires compte tenu des contraintes budgétaires actuelles du Conseil de l'Europe – le Commissaire continuera d'avoir recours aux contributions volontaires d'États membres et à du personnel détaché.

Il en va de même des ressources financières du Bureau. Le budget du Commissaire est resté plus ou moins constant depuis la création de l'institution, à l'époque où elle ne comptait que quatre personnes. Avec l'expansion et l'élargissement de ses activités, le Commissaire a été obligé d'avoir recours à l'aide financière des États et, en 2003, il a reçu des contributions importantes de la Finlande et des Pays Bas. Le Commissaire est reconnaissant pour ce soutien. Une augmentation du budget ordinaire du Bureau lui permettrait de réduire cette dépendance, pour le moment, inévitable.

MEMBRES DU BUREAU*

1. PERSONNEL PERMANENT ET TEMPORAIRE

Directeur du Bureau

M. Christos GIAKOUMOPOULOS

Adjoint au Directeur

M. Markus JAEGER

Juriste

M. Alexandre GUESSEL

Documentaliste

Mme Muriel DABIRI

Assistante particulière

Mme Christine GIGANT

Assistants

Mlle Firuza ASKAROV

jusqu'au 31 août 2003

Mlle Mila SMELIKOVA

à compter du 15 novembre 2003

2. PERSONNEL DETACHE OU FINANCE PAR DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES

M. John DALHUISEN, Conseiller privé du Commissaire

Financé par le gouvernement britannique

Mlle Satu SUIKKARI

Détachée par le gouvernement finlandais

M. Gregory MATHIEU

Détaché par le gouvernement belge

M. Fernando MORA

jusqu'au 1^{er} mars 2003

Détaché par le gouvernement suisse

M. Javier CABRERA

à compter du 1^{er} août 2003

Détaché par le gouvernement suisse

M. Ignacio PEREZ CALDENTY

à compter du 1^{er} septembre 2003

Détaché par le gouvernement espagnol

M. Julien ATTUIL

à compter du 19 août 2003

Financé par des contributions volontaires

M. Nicolas WEVELSIEP

à compter du 1^{er} août 2003

Recruté par le gouvernement français

* MM. Nino KARAMAOUN et Jean-Francois CAMPAGNA ont travaillé au Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme en qualité de stagiaires mis à disposition par le gouvernement du Québec.

BUDGET ORDINAIRE 2003

CCM	Article		Budget
70100	0000001	Rémunération du personnel permanent	391 530,00
70100	0000003	Rémunération du personnel temporaire	78 840,00
70100	0000013	Fonctionnaires MAD	1 235,00
70100	0000036	Emoluments Commissaire aux DH	178 000,00
70100	0000080	Frais de Mission	101 300,00
70100	0000115	Interprétation	28 600,00
70100	0000116	Traduction	12 000,00
70100	0000124	Distribution et production des documents	3 600,00
70100	0000129	Experts Consultants	7 000,00
70100	0000167	Frais de représentation	3 600,00
70100	0000170	Frais de réunion	61 500,00
70100	0000392	Dépenses diverses	2 000,00
70100	0110002	Table-ronde, Ombudsmans nationaux	27 000,00
Total :			896 205,00

Par ailleurs, une partie des activités du Bureau du Commissaire a été financée par des contributions volontaires de la part des gouvernements de la Finlande et des Pays-Bas.

II. DEFIS DE L'EUROPE EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME

A. LE RESPECT DES DROITS DES MINORITES EN EUROPE

Depuis cinquante ans, le Conseil de l'Europe s'efforce de promouvoir l'union plus étroite des peuples en accueillant sous un même toit des pays partageant les mêmes valeurs. En poursuivant cette ambition, il a vu le nombre de ses membres doubler au cours des dix dernières années. L'Union européenne, poussant cette ambition encore plus loin, a récemment presque doublé le nombre de ses membres. Mais arrêtons-nous un instant pour voir si tous les citoyens de l'Europe ont pris part de la même manière à ces avancées. En effet, même en observant superficiellement l'Europe, on constate que, à mesure que ses nations s'unissent, nombre de minorités nationales et ethniques sont laissées pour compte. Pourtant, le respect de leurs droits et de leur intégration au niveau national est une condition préalable à l'union plus étroite des peuples et, en définitive, à toute union durable entre nations.

Trois grandes catégories de minorités ont besoin d'urgence d'une meilleure protection et intégration. La première regroupe les minorités issues du redécoupage de la carte de l'Europe après la chute du communisme et comprend les minorités russophones des pays baltes et les citoyens de l'ex-Yougoslavie qui constituent les minorités des nouveaux Etats indépendants. La deuxième regroupe les nombreuses communautés roms qui continuent d'être victimes de la discrimination dans toute l'Europe. La troisième concerne les minorités ethniques issues des vagues successives d'immigration en Europe occidentale.

Le début des années 90 a vu la création et la résurgence de nombreux nouveaux Etats, après une sécession pacifique dans le cas de l'ex-Union soviétique et des années de conflits sanglants dans celui des Balkans. Dans les deux cas, les nouvelles frontières ont entraîné un remodelage démographique et la naissance de nouvelles minorités. Dans les deux cas, encore, l'intégration de toutes les communautés est essentielle pour la future stabilité de ces pays et celle de l'ensemble de l'Europe. Mais, dans les Balkans et la région de la Baltique, les progrès ont été lents dans ce domaine.

Les trois Etats baltes ont tous été confrontés à la lourde tâche de consolider la démocratie nouvelle tout en réaffirmant leur identité nationale. Ils ont admirablement réussi dans cette entreprise, comme en témoigne leur adhésion récente à l'Union européenne. La capacité à créer des sociétés ouvertes, où les différentes minorités peuvent trouver leur place et contribuer à l'édification de sociétés nouvelles et stables, varie d'un pays à l'autre et dépend largement de l'importance des minorités russophones (et dans une moindre mesure, polonaises et ukrainiennes) dans chaque pays.

En Lituanie où les minorités russes et polonaises ne représentent chacune que 8 % de la population, il ne subsiste que quelques rares problèmes. En Estonie, où les minorités russophones représentent toutes ensemble environ 30 % de la population, certains obstacles à l'intégration persistent malgré plusieurs avancées positives au cours des dernières années et une attitude de plus en plus constructive de la part des autorités. En Lettonie, en revanche, où la population russophone atteint environ 40 % de la population totale, les défis apparaissent plus grands.

L'indicateur le plus parlant des difficultés auxquelles l'Estonie et la Lettonie sont encore confrontées est le nombre des soi-disant « non-citoyens » dans chaque pays. Ces personnes, résidant dans ces deux pays et ressortissantes de l'ex-Union soviétique à l'époque où celle-ci a éclaté, ne remplissaient pas automatiquement les conditions

nécessaires pour obtenir la nationalité des nouveaux Etats indépendants et ne pouvaient ou ne souhaitaient pas demander la nationalité d'un autre pays. Elles ont pu par la suite obtenir cette nationalité par une procédure de naturalisation qui exige de passer avec succès des examens de langue et d'histoire. Par une combinaison de réticence de la part des minorités et de réelles difficultés rencontrées par nombre d'entre eux pour satisfaire aux conditions de naturalisation, le nombre des non-citoyens en Lettonie et en Estonie s'élevait respectivement à environ 20 % et 8 % de la population totale à la fin de 2003, proportion qui, notamment dans le cas de la Lettonie, montre que cette question ne se règle que très lentement. Cette situation paraît pour le moins incongrue quand on sait que l'article 8 du Traité sur l'Union européenne confère la citoyenneté de l'Union aux ressortissants de ses Etats membres ; on pourrait, dès lors se demander, s'il est possible d'être un non-citoyen de l'Union européenne. Il est toutefois évident qu'une situation si anormale ne peut persister longtemps sans susciter des tensions et du mécontentement. Il importe donc de déployer davantage d'efforts pour encourager et faciliter la naturalisation afin de créer des sociétés stables et unies dans ces deux pays. L'intégration exige que des opportunités soient données mais également qu'elles soient saisies. Il revient donc aussi aux membres des minorités de fournir l'effort nécessaire afin d'atteindre ce but.

Il convient de noter que les deux pays ont adopté des démarches différentes par rapport à cet enjeu, tout en se réclamant des mêmes buts, à savoir la mise en place d'incitations à la naturalisation. En Estonie, l'accent a été mis sur le dialogue et l'intégration. Ainsi, les non-citoyens ont obtenu le droit de voter aux élections locales et les communautés minoritaires ont vu augmenter les possibilités de traiter avec l'administration publique dans leur langue. Les réformes de l'éducation, prévoyant une proportion de 60/40 d'enseignement respectivement en estonien et dans les langues minoritaires, dans les écoles consacrées aux minorités à partir de 2007, ont été adoptées avec l'assurance que la qualité de l'enseignement dans les écoles russophones ne souffrirait pas et que les réformes seraient mises en œuvre en fonction des ressources et des capacités de chaque école à réaliser cet objectif. Les résultats de cette démarche intégrationniste se traduisent par la participation accrue des minorités russophones à la vie publique et l'augmentation du nombre des naturalisations.

Pour leur part, les autorités lettones se sont montrées réticentes à améliorer les droits des non-citoyens (notamment en ce qui concerne les droits électoraux et la possibilité de communiquer avec l'administration dans leur langue) et à élargir la protection des droits des minorités (comme en témoigne l'absence de ratification de la Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales), par crainte de diminuer les incitations à la naturalisation et à l'intégration. Des réformes linguistiques du type « 60/40 » précédemment évoqué dans le système éducatif, qui ne sont pas en soi déraisonnables compte tenu de l'intérêt légitime qu'il y a à faire en sorte que tous les membres des minorités parlent suffisamment bien le letton, ont été adoptées sans dialogue suffisant avec les communautés minoritaires concernées et apparemment sans évaluer suffisamment le préjudice potentiel que ces réformes pourraient causer, à court terme, à la qualité de l'enseignement dispensé dans des écoles de langue minoritaire s'il n'y a pas assez de professeurs suffisamment préparés pour les appliquer. La façon dont ces réformes ont été introduites et leur application immédiate ont malheureusement provoqué des tensions considérables, ce qui n'a pas facilité les efforts vers une intégration plus poussée.

Il est évident toutefois qu'il est nécessaire de se projeter vers l'avenir et faire en sorte que toutes les personnes se sentent également impliquées dans sa construction. Si le succès d'un tel projet commun demande clairement un engagement approprié des minorités elles-mêmes, il est du rôle des autorités nationales d'encourager un tel mouvement.

L'ex-Yougoslavie connaît, elle aussi, la situation des nouvelles nations luttant pour s'adapter aux changements intervenus dans leur composition ethnique. Presque dix ans après la cessation des hostilités, le nationalisme ethnique continue de nuire au respect des droits des nouvelles minorités. Cela est particulièrement visible dans le faible nombre de retours des personnes appartenant à des minorités, que ce soit à l'intérieur du pays ou à partir d'un autre pays. Il est difficile de ne pas arriver à la conclusion que beaucoup se sont définitivement installés autre part. Il reste néanmoins des candidats au retour, et leur droit ne peut être ignoré. Pour ce faire, le défi qui doit être relevé consiste à ce que les droits des personnes rentrées et des communautés minoritaires soient intégralement respectés.

A cet égard toutefois, en dehors du problème récurrent de l'application des droits de propriété par les minorités déplacées, la discrimination continue de faire obstacle à l'égalité d'accès des minorités à l'éducation et à l'emploi dans toute l'ex-Yougoslavie. La jouissance des droits civils et politiques est aussi limitée par les problèmes auxquels se heurtent de nombreuses nouvelles minorités pour obtenir la nationalité et un statut de résident permanent. Ainsi, malgré l'adoption récente d'une loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales, les minorités roms et serbes continuent de buter sur de nombreux obstacles pour obtenir la nationalité croate. Cet échec à trouver une solution à leur statut influe inévitablement sur la jouissance des droits sociaux, notamment l'accès aux soins de santé et le droit à toucher une pension.

Même en Slovénie, pays qui a été épargné par les âpres conflits des Balkans, une certaine montée de nationalisme ethnique a posé des problèmes aux résidents de longue durée provenant d'autres régions de l'ex-Yougoslavie, qui ont eu du mal à obtenir un statut juridique et à accéder à leurs droits. Malgré les admirables efforts du gouvernement pour résoudre la question des 4.000 personnes « effacées » – citoyens non slovènes de l'ex-Yougoslavie qui ont été effacés des listes des résidents permanents pendant les années 90 – une réticence à les voir intégrés persiste. Les tentatives du gouvernement de rétablir leur statut conformément aux arrêts de la Cour constitutionnelle ont été annulées par un référendum tenu en avril dernier où la majorité des électeurs a rejeté ces mesures. Cependant, des lois ultérieurement adoptées ont permis la poursuite du processus entamé par le gouvernement.

Les nouveaux Etats balkaniques sortent d'une période longue et douloureuse de leur Histoire. Il n'est guère surprenant que les nouvelles nations cherchent à consolider leurs acquis. La consolidation de ces nations sera toutefois éphémère si les communautés minoritaires sont exclues de la construction d'un avenir commun. Ce n'est pas une question de lois et de droits conférés sur le papier ; ils sont déjà pléthoriques. Ce qui est indispensable et qui fait souvent défaut aujourd'hui, c'est la volonté réelle de placer le respect des droits des minorités au cœur de l'agenda politique. Les événements qui ont eu lieu le 17 mars de cette année au Kosovo, ont montré de manière dramatique les dangers qui peuvent résulter de l'absence d'une telle volonté.

Les minorités roms ont été les plus durement touchées par la montée du néo-nationalisme, dans les Balkans et au-delà. Une discrimination généralisée continue de dégrader leurs conditions de vie et de faire obstacle à la jouissance de leurs droits les plus fondamentaux, dans les nouveaux pays indépendants et les nouvelles démocraties. On s'en tient à prendre la mesure de leur exclusion sociale dans ces pays, et de leur absence d'un avenir européen commun, en examinant le train de mesures qui ont été adoptées par les pays occidentaux pour limiter l'afflux redouté de Roms défavorisés en provenance des nouveaux Etats membres de l'Union. Sont-ce là les apports de la citoyenneté européenne ?

Le Commissaire s'est penché avec une attention toute particulière sur la situation des Roms en Europe centrale et orientale et dans les pays d'Europe occidentale où il s'est rendu. Les problèmes sont presque partout les mêmes : une discrimination limitant l'accès au logement et à l'emploi, une discrimination dans le domaine scolaire défavorisant d'emblée les enfants roms, des violences raciales dans l'indifférence de la police, l'échec fait aux plans d'action nationaux par une résistance au niveau local. Ce ne sont pas là les ingrédients d'une société ouverte. A l'Ouest, en particulier, la progressive disparition des marchés correspondants aux compétences et aux métiers des roms itinérants n'a pas été accompagnée d'une réaction prompte et appropriée en matière de formation et d'assistance sociale.

L'intégration des Roms requiert l'implication de tous – y compris des Roms eux-mêmes. Notamment dans le domaine de l'accès à l'éducation, un effort doit être fait afin d'assurer que les enfants Roms suivent une scolarisation complète ouvrant ainsi de nouvelles perspectives. Malheureusement, on doit constater que de telles opportunités demeurent réduites par des discriminations latentes. En effet, une réponse satisfaisante aux besoins spécifiques et aux droits les plus basiques des Roms n'a pas encore été trouvée. Les 10 millions de Roms, citoyens de leur pays et, de plus en plus, citoyens de l'Europe, sont de plus en plus laissés pour compte.

Ils ne sont pas les seuls. En Europe occidentale, les vagues successives d'immigration ont considérablement modifié la démographie de la plupart des pays, apportant avec elles des cultures, des religions et des langues étrangères. De nombreux immigrés, et plus encore leurs enfants, sont devenus des citoyens de ces pays, mais ils n'ont pas, malgré cela, réussi à s'intégrer dans leur nouvelle société. Le pluralisme n'est pourtant plus un choix, c'est une réalité porteuse à la fois de difficultés et d'opportunités. Tel est l'enjeu de la diversité. Il n'est guère nouveau, mais la manière dont nous l'aborderons définira de plus en plus les sociétés dans lesquelles nous vivons.

Nous sommes face à deux problèmes interdépendants. Le premier est d'assurer l'intégration des immigrés dans la vie économique, sociale et politique de nos pays. Le deuxième est de créer un espace où il est possible de conserver les différences culturelles et religieuses. Récemment, la question de la compatibilité de ces deux objectifs a fait débat dans toute l'Europe, la conservation des différences culturelles étant fréquemment blâmée pour l'échec de l'intégration et la montée des tensions sociales. L'intégration ne devrait cependant pas être conditionnée par l'assimilation. Si les immigrés doivent naturellement respecter les normes sociales et juridiques de leur nouveau pays d'accueil, ces sociétés doivent être aussi capables de s'adapter, d'autant plus quand il s'agit de nouveaux citoyens. Cela passe notamment par l'offre de réelles

possibilités de participer pleinement à la vie de la société, en particulier en matière d'emploi. Mais il est inquiétant de constater que la discrimination et l'intolérance restent monnaie courante, et que le racisme criant demeure un fléau nul part éradiqué. Si plusieurs initiatives heureuses ont été prises pour lutter contre le racisme institutionnel dans le secteur public et pour réglementer plus étroitement la sphère privée, on ne peut que constater que la discrimination reste le plus grand obstacle à une meilleure intégration.

Loin de nuire à l'intégration, le respect des différences des nouvelles minorités ethniques est un facteur essentiel qui la sert, car il favorise un sentiment d'appartenance, d'égalité des valeurs et de respect mutuel. Rien n'est plus important que le droit à pratiquer librement sa religion sans pour autant que le fanatisme la transforme en instrument de conflit social et d'exclusion des autres. Cette liberté suppose notamment un lieu pour l'exercer. Or, il est particulièrement alarmant de constater les difficultés rencontrées dans nombre de pays européens par les communautés musulmanes pour obtenir l'autorisation de construire des mosquées publiques, et ce non seulement à cause du déni d'un droit fondamental mais aussi parce que le fait de rendre clandestine une activité religieuse parfaitement licite ne peut qu'entraîner une plus grande exclusion et favoriser le radicalisme. Dans ce contexte, il faut donc espérer que la création dans certains pays de conseils nationaux du culte musulman puisse servir d'exemple positif à d'autres, en favorisant le dialogue entre les communautés musulmanes et les autorités publiques sur toutes ces questions.

Il est évident que la stabilité d'une société dépend du sentiment que ses membres ont d'y appartenir, en tant que contributeurs, partenaires et bénéficiaires. Cela est valable pour chaque pays et pour toutes les ambitions que nourrit l'Europe. En effet, la poursuite de la prospérité et de l'harmonie en l'Europe dépend de notre capacité à créer des sociétés où la diversité ne fait ni disparaître des cultures ni ne les divise, mais qui de source de conflits devient source de stabilité mutuellement enrichissante. Il est malheureusement tout aussi évident qu'il n'a pas été permis aux trois catégories de minorités évoquées de tout à fait trouver leur place dans la société. Nous sommes peut-être en train de construire une Europe où tous les citoyens sont égaux mais, pour le moment, certains sont plus citoyens que d'autres.

B. LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME DANS LA ZONE D'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

Au cours de l'année 2003, dix Etats membres du Conseil de l'Europe ont achevé leur préparation pour l'adhésion à l'Union européenne. Ce processus a notamment nécessité de nombreuses réformes législatives et des changements de pratiques dans le champ des droits de l'homme. C'est, en effet, un secteur d'une importance particulière dans une Union attachée au principe de la citoyenneté (article 17 du Traité sur l'Union européenne), à la reconnaissance des droits relatifs à ce statut, et fondée sur les principes de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit (article 6 TUE). Ces principes et valeurs sont semblables à ceux défendus par la Convention européenne des Droits de l'Homme durant ces 50 dernières années. L'Union européenne requiert une attention particulière au respect de ces principes, prévoyant, à l'article 7 TUE, l'application d'une procédure spéciale en cas de violation sérieuse.

Au cours des dernières années, le Commissaire a maintenu des liens étroits avec la Commission et le Parlement européen, à la fois dans la préparation de ses visites dans les Etats membres sur la situation des droits de l'homme, mais aussi pour les diverses activités et programmes de sensibilisation aux droits de l'homme menés par son Bureau⁹.

Il semble, par conséquent, logique que les différentes instances de l'Union montrent un intérêt quant aux rapports du Commissaire sur le respect effectif des droits de l'homme dans les Etats membres et les pays candidats. En effet, ceci reflète les conclusions de la Commission appelant à des liens plus étroits entre les institutions communautaires et le Commissaire aux Droits de l'Homme¹⁰, dans sa communication à l'attention du Conseil et du Parlement européen sur le « respect et la promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée », d'après l'article 7 du Traité sur l'Union européenne.

A la lumière de cet intérêt, et en vue de surveiller le respect effectif des droits garantis par les différents instruments du Conseil de l'Europe, le Commissaire a visité chacun des dix nouveaux Etats membres de l'Union. Ces visites ont permis au Commissaire d'observer l'ampleur des efforts entrepris pour garantir le respect des droits de l'homme, tout en permettant de prendre la mesure des défis qui restent à relever. Nombre des problèmes ne diffèrent en réalité que par leur ampleur par rapport à ceux que connaissent les Etats membres plus anciens de l'Union. D'autres, cependant, reflètent des problèmes sociaux, structurels et économiques, qui prendront inévitablement du temps à se résoudre.

Cette section vise à mettre l'accent sur ces défis, qui prouvent que le respect des droits de l'homme exige des efforts constants et que la fin d'un parcours politique ne saurait être assimilée à la réalisation de toutes les améliorations nécessaires. Lors de la quasi-totalité de ses visites dans les pays adhérents, le Commissaire a mesuré à quel point les autorités en sont conscientes et a été frappé par leur engagement à prendre et appliquer ces réformes.

Les problèmes rencontrés peuvent être divisés en quatre catégories. Premièrement, les difficultés particulières posées par l'intégration des minorités ethniques dans les pays concernés, et notamment les minorités russophones dans les pays baltes, certains citoyens de l'ex-Yougoslavie en Slovénie et, enfin, les communautés roms dans toute l'Europe centrale et orientale. Ces problèmes, et l'efficacité des solutions qui leur sont apportées, sont examinés dans la partie II.A du présent rapport.

Deuxièmement, de nombreux problèmes se posent encore concernant l'exécution des réformes entreprises dans des domaines importants pour le respect des droits de l'homme et de la primauté du droit. Citons notamment l'efficacité et l'indépendance du pouvoir judiciaire, le respect des garanties procédurales, le comportement des

⁹Comme, par exemple, le projet en cours du Commissaire pour la promotion des médiateurs régionaux dans la Fédération de Russie, qui est financé par un programme conjoint entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

¹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2003) 606, p. 11 : « En tant qu'élément de la coopération entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne, des contacts devraient être établis entre le Commissaire du Conseil de l'Europe et les institutions communautaires. La Commission est disposée à établir de tels contacts avec en vue, par exemple, l'échange mutuel d'information. »

policiers et la promotion de l'égalité des sexes. Compte tenu de l'ampleur de la restructuration nécessaire dans ces domaines, il n'est guère surprenant que certaines difficultés persistent concernant la mise en œuvre de réformes législatives importantes.

Troisièmement, des problèmes demeurent, liés aux ressources financières limitées que de nombreux nouveaux Etats membres de l'Europe ont pu allouer à certains domaines importants pour le respect des droits de l'homme. Ils concernent, par exemple, les conditions de détention dans les prisons et dans les postes de garde à vue, la situation dans les établissements pour handicapés mentaux et ceux pour personnes âgées, ainsi que les ressources limitées disponibles plus généralement pour une meilleure intégration de ces personnes dans la société.

En dernier lieu, citons enfin un certain nombre de problèmes liés aux nouveaux enjeux auxquels est confrontée la majorité des nouveaux membres de l'Union : la gestion de l'immigration et le traitement des demandes d'asile. Ces pays sont devenus de plus en plus des pays de transit, voire de destination ces dernières années, sans nécessairement avoir une législation et une infrastructure appropriées pour faire face à ce phénomène. L'augmentation considérable de la traite des êtres humains touche aussi largement tous les pays adhérents, en tant que pays d'origine, de transit et de destination. Enfin, dans cette catégorie, la transition vers l'économie de marché des pays de l'ancien bloc de l'Est ne s'est pas accomplie sans en faire les frais, en matière de cohésion sociale, de jouissance des droits sociaux et, surtout, de protection des droits du travail.

Tout d'abord, s'agissant des réformes judiciaires, on peut relever certains problèmes fort répandus, tout particulièrement parce que les difficultés rencontrées tout au moins dans les pays post-communistes, étaient semblables et les réformes introduites radicales. On ne peut espérer voir un système judiciaire se réformer de fond en comble du jour au lendemain. Si la qualité des juges des Cours suprêmes et des Cours constitutionnelles a rapidement atteint les niveaux de leurs homologues occidentaux, la promotion d'une nouvelle génération de juges qualifiés indépendants dans des instances inférieures a pris plus de temps. Ces difficultés sont en partie certainement liées aux salaires guère attractifs proposés à ces juges (la Lituanie, par exemple, avait au moment de la visite du Commissaire du mal à pourvoir quelques 80 postes vacants), et en partie à l'absence d'une supervision et d'une formation efficaces. La poursuite des efforts dans ces domaines reste nécessaire.

Les réformes judiciaires n'étaient toutefois pas seulement indispensables dans la structure du système judiciaire mais aussi, presque totalement, dans le respect des procédures pénales. Là aussi, ces réformes ont mis du temps à être mises en place et à être pleinement respectées, les nouvelles lois devant toujours être appliquées par des personnes ayant conservé les anciennes manières de faire. Cela est particulièrement évident en ce qui concerne la phase de l'enquête des procédures judiciaires. Dans les Etats baltes en particulier, les durées prévues des gardes à vue sont fréquemment dépassées autant, semble-t-il, à cause de l'ignorance et de l'inertie que pour d'autres

raisons. L'accès à des avocats suffisamment compétents au cours des premières heures de la procédure pénale est souvent limité, notamment en Pologne, en Hongrie, en Slovaquie et dans la République tchèque, bien que des réformes récentes augmentant les fonds destinés à l'aide judiciaire dans nombre de ces pays devraient contribuer à remédier à cette lacune.

La durée excessive des procédures judiciaires est aussi un problème répandu qui n'est en aucune manière l'apanage des nouveaux membres de l'Union. Celui-ci est toutefois particulièrement évident en Pologne, en République tchèque, en Slovénie et à Malte, malgré les récentes initiatives prises pour régler cette question en adoptant une démarche similaire à celle suivie pour des réformes dans d'autres domaines. En effet, les causes sont très souvent semblables : le formalisme excessif de la procédure judiciaire (en Slovénie, par exemple, les Cours d'appel sont réticentes pour juger les affaires pénales sur le fond, ce qui implique que les affaires jugées en appel en droit soient fréquemment renvoyées aux juridictions de première instance pour être rejugées), l'explosion des affaires civiles mineures et la pénurie du personnel judiciaire et administratif. Les initiatives prises pour remédier à ces problèmes grâce à des ressources plus importantes, des réformes procédurales et la création de mécanismes alternatifs de règlement des litiges, commencent seulement à inverser lentement la tendance. Mais, en général, une justice lente rime souvent avec l'absence de justice, particulièrement dans les affaires concernant l'emploi et la discrimination.

Des réformes importantes de l'organisation et du fonctionnement des forces de police ont aussi été entreprises dans les pays post-communistes. Elles ont donné, pour la majorité, des résultats exceptionnels, même si, là aussi, la révision des lois s'est montrée sans nul doute plus facile que le changement des pratiques anciennes. Le recours à une force excessive reste un problème, sinon répandu, tout au moins récurrent dans certaines municipalités. Ce problème a été observé par le Commissaire particulièrement en Hongrie, en Slovaquie et en Lettonie, les Roms étant souvent, là comme ailleurs, les plus touchés. Il est fréquent que les mauvais traitements policiers soient directement liés à l'impunité ; l'efficacité du contrôle et des mécanismes de plainte est par conséquent d'une grande importance et des améliorations sur le plan de l'indépendance et de la procédure de ces mécanismes pourraient certainement être apportées dans de nombreux pays, bien que la même chose puisse être dite aussi de nombreux membres parmi les plus anciens de l'Union. En fait, on pourrait tirer profit d'une étude approfondie du Conseil de l'Europe sur ces mécanismes.

La promotion de l'égalité des sexes a été un aspect important du processus d'adhésion. Cette insistance s'est traduite par un tourbillon d'activités législatives et de plans d'action et, maintenant, presque partout, par la création au niveau national d'institutions plus ou moins indépendantes sur l'égalité. Une telle activité ne pouvait manquer d'avoir des effets. Or, l'égalité d'accès à l'emploi (en particulier pour les personnes âgées) et le principe de l'égalité des salaires restent pourtant des buts assez distants dans de nombreux pays adhérents. S'il est probable que l'évolution sociale et les réformes récentes contrebalanceront ces déséquilibres avec le temps, des efforts soutenus pour promouvoir l'égalité des sexes restent nécessaires.

Au cours des visites du Commissaire dans les pays adhérents, aucun problème en matière de droits de l'homme n'est ressorti de manière plus frappante que ceux occasionnés par l'insuffisance des moyens financiers. Si les conditions carcérales ont fait l'objet dans de nombreux pays d'une plus grande attention et, proportionnellement,

de plus d'investissements que ce n'est malheureusement le cas dans de nombreux pays de l'Ouest, les améliorations nécessaires n'ont pas été complètement mises en place dans de nombreux pays adhérents. Ainsi, dans les pays baltes notamment, si les prisons pour les détenus condamnés ont subi une transformation radicale, les fonds équivalents n'ont pas encore été alloués (ou ne sont encore qu'annoncés) aux centres de détention provisoire et de garde à vue. Les résultats sont évidents, les conditions dans ces centres étant souvent inacceptables. La fourniture de soins médicaux inadéquats en détention est un problème répandu. La priorité qui, on le comprend, a été donnée à l'amélioration des conditions matérielles des prisons a aussi limité les fonds disponibles pour les activités récréatives, l'assistance psychologique et la réadaptation des toxicomanes. Ce sont pourtant des aspects importants de la gestion pénitentiaire et il faudra, comme en ont conscience les autorités concernées, s'y attaquer tôt ou tard et, ceci est à espérer, dans les meilleurs délais. La surpopulation pénitentiaire, problème assez général dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, est particulièrement importante en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie. Ces pays ont privilégié la construction de nouvelles infrastructures pénitentiaires et, comme dans d'autres pays adhérents, des efforts louables ont été faits pour élaborer des mesures alternatives à la détention.

Les conditions dans les établissements psychiatriques ont, en revanche, fait l'objet d'une moindre attention, comme le reflètent les problèmes auxquels sont confrontés un certain nombre de pays, et qui sont particulièrement graves en Hongrie, Lituanie, Chypre et Estonie. Les visites effectuées dans les établissements de tous ces pays ont permis de constater le dévouement du personnel qui travaille avec des moyens insuffisants, ainsi que les conditions de vie particulièrement médiocres des patients. La visite effectuée en Hongrie a révélé la persistance de l'utilisation de « lits-cages » qui, on le sait, se pratique encore dans les Républiques slovaque et tchèque. La persistance de cette pratique obsolète, dont la valeur thérapeutique est extrêmement limitée, reflète en partie, même si cela ne la justifie en rien, le manque de ressources disponibles pour des traitements adéquats. Des efforts réels et des investissements sont nécessaires pour que les droits des personnes handicapées vivant dans ces établissements soient pleinement respectés dans ces pays.

D'ailleurs le respect des droits des personnes handicapées mentales exige des efforts bien plus importants que ceux que nécessitent les établissements destinés à ces personnes. Une partie du problème est précisément que de nombreuses personnes continuent de résider dans de tels établissements, faute de l'aide et des moyens suffisants pour s'insérer dans la communauté. Le droit des personnes handicapées à l'intégration sociale, tel que le prévoit l'article 15 de la Charte sociale révisée, impose de lourdes obligations aux pays adhérents comme à tous les autres. Des initiatives plus importantes orientées vers la désinstitutionalisation, les services de soins de proximité et la création de possibilités d'emploi sont encore nécessaires dans presque tous les pays adhérents.

Des considérations analogues s'appliquent au respect des droits des personnes âgées. En Europe centrale et orientale, de nombreuses personnes âgées ont été touchées très durement par la transition vers l'économie de marché, les nouveaux secteurs ne leur offrant guère de possibilités d'emploi et n'ayant guère besoin de leurs compétences.

Le montant des retraites est, dans presque tous les cas, extrêmement modeste, laissant végéter aux marges de la société de nombreuses personnes âgées que l'admission dans des foyers spéciaux ne permet pas toujours de secourir, étant donné la médiocrité de leurs conditions.

Sans vouloir sous-estimer l'ampleur des problèmes qu'implique la mise en œuvre des réformes économiques nécessaires dans les pays post-communistes, force est de souligner les nombreuses conséquences négatives que la rapidité de cette transition a eu sur le droit à l'emploi. En effet, le Commissaire a été fréquemment saisi par les syndicats et des particuliers de plaintes sur le manque de respect dont font preuve particulièrement, mais pas exclusivement, les multinationales étrangères à l'égard des droits fondamentaux relatifs à l'emploi. Cela va même jusqu'à l'obstruction de la syndicalisation de la main-d'œuvre et le refus de toute forme de négociation collective. Les plaintes fréquemment reçues concernaient des salaires inférieurs au salaire minimum. La durée des procédures judiciaires, souvent plus longue pour les affaires d'emploi, favorise inévitablement la persistance de cette injustice ; or, la jouissance de ces droits est pourtant censée être au cœur de la construction de l'Union européenne. Il faut certainement espérer qu'une plus grande attention sera accordée à ces droits, tant par les autorités nationales que par les entreprises coupables, dès lors que ces pays sont devenus membres de l'Union.

Au cours des dix dernières années, les nouveaux membres de l'Union européenne ont été soumis à de nouveaux flux migratoires - immigration économique, afflux de demandeurs d'asile et traite d'êtres humains. Il y a dix ans, aucun de ces pays n'était préparé à l'explosion de ce phénomène et ils sont encore nombreux à adapter leur législation et à mettre en place l'infrastructure nécessaire pour y faire face. Avec leur adhésion, ces pressions se feront probablement sentir plus fortement et il est essentiel d'apporter les réponses nécessaires qui impliqueront sans nul doute un resserrement de la coopération avec d'autres Etats membres plus anciens de l'Union européenne.

Si, en matière de droits de l'homme, nombre des problèmes relatifs aux procédures d'asile et à l'accueil des immigrants sont analogues à ceux que l'on relève dans le reste de l'Union (en effet, rares sont ceux parmi les nouveaux membres qui ont échappé aux tendances de plus en plus restrictives observées ailleurs), certaines difficultés particulières peuvent néanmoins être constatées. Les problèmes plus généraux auxquels se heurtent tous les pays européens, même au-delà des frontières de l'Union, pour répondre aux pressions migratoires tout en respectant pleinement les droits de l'homme, sont examinés dans une autre partie de ce rapport. Nous ne les répéterons donc pas, si ce n'est pour réaffirmer que les inquiétudes et les enjeux sont de taille. S'agissant des nouveaux membres de l'Union, au moins trois questions méritent tout spécialement d'être mentionnées.

Tout d'abord, les cadres législatifs restent souvent incomplets car ces pays se sont hâtés d'adopter de nouvelles lois pour répondre à des pressions migratoires imprévues. Ensuite, on y manque en général d'infrastructures suffisantes et de personnel formé pour accueillir les immigrants et les demandeurs d'asile. Enfin, et ceci est dans une large mesure une conséquence des deux premiers points, on constate un recours excessif à la détention comme moyen de contrôle des demandeurs d'asile et des immigrants clandestins.

Les lacunes législatives sont le plus souvent manifestes en l'absence des garanties procédurales indispensables. Par exemple, en Slovénie, les décisions de placer des demandeurs d'asile en détention administrative ne peuvent faire l'objet d'un appel devant une instance judiciaire ; en Slovaquie, les demandeurs d'asile ne peuvent produire de nouvelles preuves en appel. Si le Commissaire a été particulièrement frappé par ces deux exemples, il en existe certainement beaucoup d'autres dans d'autres pays, tout aussi préjudiciables pour les droits des demandeurs d'asile, surtout en ce qui concerne les droits de ces derniers aux soins de santé et à l'éducation.

La pénurie de personnel dans les bureaux chargés de l'immigration et des demandes d'asile dans des nombreux pays adhérents entraîne de longs délais dans le traitement des demandes d'asile et des permis de résidence. On constate aussi souvent une insuffisance des infrastructures capables de répondre aux besoins des nouveaux arrivés et d'assurer leur supervision et des soins efficaces pendant les procédures légales nécessaires. Cette lacune est particulièrement évidente en ce qui concerne les mineurs non accompagnés. L'absence de centres d'accueil pouvant recevoir de manière satisfaisante les demandeurs d'asile à leur arrivée est aussi digne d'être relevée et elle a comme résultat, comme le rapport l'indique, un recours excessif à la détention, soit dans des centres fermés aux services très réduits et où la liberté est restreinte, ou pire, comme le Commissaire a eu l'occasion de l'observer, dans des postes de police et des prisons ordinaires.

Ainsi, dans la République tchèque, on autorise la détention jusqu'à 180 jours de toutes les personnes dont l'expulsion est pendante, dont l'identité ne peut être établie ou qui ont cherché à demander l'asile lorsque leur état de résident clandestin a été constaté. A Chypre, le Commissaire a relevé avec inquiétude que l'entrée clandestine sur le territoire constitue un délit pénal et, lors d'une visite dans une prison chypriote, il a rencontré de nombreux « délinquants » de cette sorte dont certains souhaitent demander l'asile. A Malte, malgré un infléchissement limité et récent, tous les demandeurs d'asile et les immigrés clandestins sont systématiquement emprisonnés.

Chypre et Malte illustrent particulièrement bien les pressions qui sont exercées et qui continueront de plus en plus à s'exercer sur les nouveaux membres de l'Europe. Situés à la frange méditerranéenne de l'Europe, l'infortune leur apporte littéralement des bateaux entiers d'immigrés et de demandeurs d'asile venant des rives méridionales de la Méditerranée. A Chypre, par exemple, 60 demandes d'asile avaient été déposées en 1997. En 2003, ce nombre avait atteint 4 411. Les chiffres enregistrés à Malte ont, eux aussi, été exponentiels.

On ne peut demander à aucun de ces pays de faire face tout seul à un afflux d'une telle ampleur, ce qui illustre une fois encore la nécessité d'une meilleure gestion des flux migratoires et de l'apport d'une aide au niveau de l'Union. Nous nous félicitons que l'Union ait commencé à mettre en place une action commune en adoptant, dans un premier temps, des normes minimales couvrant tous les aspects de l'asile. Ces normes aideront certainement les pays adhérents à combler leurs lacunes législatives, sans entraîner nécessairement un durcissement des normes. Une deuxième étape est toutefois déjà nécessaire aujourd'hui : une réelle politique commune dépassant le problème de l'asile pour s'occuper de la gestion des flux migratoires.

Faute d'une telle politique et de normes communes, la traite des êtres humains se poursuivra. Les pays adhérents sont déjà durement touchés par ce phénomène, en tant que pays d'origine, de transit et même de destination. Ils ont d'ailleurs répondu, sans

exception, à ce phénomène par tout un train de réformes législatives pénalisant les diverses formes qu'il peut prendre. Le domaine où la réponse fait souvent défaut est celui de la protection accordée aux victimes – à la fois à celles identifiées au sein du pays et à celles revenant de l'étranger - qui devrait leur offrir une réinsertion effective, la possibilité d'obtenir le droit de résidence si elles sont étrangères, et des incitations à témoigner en toute sécurité contre leurs ravisseurs. Mais de nombreux programmes de grande ampleur ont été entrepris pour éduquer les victimes potentielles de ces pays aux dangers et aux écueils en question. La traite des êtres humains est un problème qui ne peut être affronté par chaque pays isolément ; l'assistance et la coopération sont nécessaires dans toute l'Union et l'adhésion de ces nouveaux pays devrait faciliter cette réponse commune. La coopération au-delà des frontières élargies de l'Europe sera aussi nécessaire ; l'élaboration d'une Convention du Conseil de l'Europe contre la traite, favorisant cette évolution et améliorant le droit des victimes, ferait franchir un grand pas en avant.

Le Conseil de l'Europe a déjà contribué largement aux améliorations que l'on constate partout en matière de respect des droits de l'homme dans les pays qui viennent d'adhérer à l'Union européenne. Les progrès qu'ils ont accomplis sont en effet considérables. La persévérance dans les efforts fournis avant l'adhésion reste de rigueur, maintenant que cette étape majeure a été franchie.

C. DROITS DE L'HOMME, IMMIGRATION ET ASILE

De toutes les questions que le Commissaire a examinées au cours de ses visites dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, aucune n'est apparue aussi fréquemment que celle relative au respect des droits des étrangers, arrivants comme résidents. Ce phénomène n'est que très peu surprenant, tant la pression de l'immigration se fait sentir sur une échelle de plus en plus grande, entraînant quasiment partout des procédures d'asile plus restrictives et des droits réduits pour les immigrants, les Etats essayant de diminuer, ou tout au moins, de rediriger le flot des nouveaux arrivants. Ces évolutions ne peuvent toutefois pas être attribuées aux seules données quantitatives. Il est certain que les échecs connus dans l'intégration des immigrés et, plus récemment, l'amplification des problèmes de sécurité ont contribué à rendre le climat social comme certains discours politiques de groupes xénophobes de plus en plus hostiles à l'égard des étrangers.

Cette réaction est en désaccord avec les réalités qui sous-tendent le phénomène de l'immigration en Europe. Aussi longtemps que les conflits et la pauvreté règnent dans d'autres parties du monde, aussi longtemps que des individus aux abois aspireront à une vie meilleure, les migrants continueront de chercher à atteindre les rivages européens. En même temps, il existe un besoin et un marché pour la main d'œuvre étrangère dans une Europe en déclin démographique. Ce faisant, la construction d'une « Europe forteresse » n'est que peu susceptible de pouvoir résister à cette convergence de l'offre et la demande.

Il existe un besoin évident de stratégies cohérentes prenant en compte cette réalité tant au niveau national qu'international. S'il est vrai que certaines tentatives dans cette direction sont prises, la majorité des réponses récentes relèvent toutefois du cas par cas, sont prises en l'absence de coordination et sont souvent contradictoires. Elles ont engendré, pour la plupart, des coûts considérables en termes de souffrance humaine, avec un nombre important de migrants obligés de vivre une existence clandestine à la

marge de la société, victimes d'employeurs sans scrupules et de trafiquants d'êtres humains. Les droits des demandeurs d'asile et des étrangers ont été presque partout limités. Une révision des politiques migratoires en Europe s'avère donc être une nécessité non seulement d'un point de vue social et politique mais également pour le plein respect des droits de l'homme.

Les restrictions entreprises au travers de l'Europe se sont concentrées sur deux domaines. Premièrement, les procédures d'accueil des étrangers arrivants ont été touchées, en second lieu, le régime juridique régissant ceux déjà établis, régulièrement comme irrégulièrement a été modifié. L'une des conséquences du manque de coordination dans les stratégies migratoires ressort de manière évidente dans le fait que l'asile est devenu le principal moyen de garantir le droit de résidence pour un étranger arrivant que ce soit avec un espoir réel d'obtenir le statut de réfugié ou simplement dans le but d'assurer son séjour pour une période donnée. Il est clair que les Etats ont un intérêt légitime à réguler l'entrée des étrangers sur leur territoire et à maintenir une procédure d'asile efficace et juste pour les demandeurs réels. Il est notable, cependant, que ces arguments, s'ils sont tout à fait légitimes, ont été souvent utilisés non pas pour justifier des restrictions visant la prévention des abus, mais pour dissuader les demandeurs ; des critères restrictifs pour accorder le statut de réfugié, des procédures accélérées et des garanties réduites ont été introduites quasiment partout et risquent de compromettre gravement la protection accordée aux véritables demandeurs d'asile et d'affaiblir les droits de ceux dont les requêtes sont finalement rejetées.

Nulle part l'accélération des procédures et l'absence de garanties sont plus patentes que dans le cas d'individus renvoyés immédiatement après leur arrivée, sans même leur laisser l'opportunité de demander l'asile. Cette pratique, particulièrement répandue dans les grands aéroports européens, se base sur une fiction juridique erronée selon laquelle les étrangers n'auraient pas pénétré le territoire de l'Etat. Il faut pourtant répéter que cette violation alarmante du principe du non-refoulement ne saurait en aucun cas être justifiée.

Pour ceux admis sur le territoire de l'Etat et capables de demander l'asile, divers dispositifs ont été utilisés afin d'accélérer les procédures d'asile. Même si les procédures accélérées ne sont pas, par elles-mêmes, condamnables, un grand soin doit être pris pour assurer la préservation des garanties adéquates. Le traitement rapide des dossiers considérés comme manifestement sans fondement ne répond pas partout à ces normes ; les critères pour rejeter ce type de requêtes au cours de procédures accélérées ont été considérablement étendus, notamment par le recours à des concepts tels que « pays d'origine sûrs » ou « transit par un pays tiers sûr ». Le danger évident réside dans une application automatique de tels critères, excluant ainsi l'examen individuel de chaque cas, bien que des pays généralement sûrs peuvent ne pas l'être pour tous les demandeurs¹¹.

¹¹ Pour une analyse détaillée des risques découlant de telles procédures, voir l'avis du Commissaire aux Droits de l'Homme sur certains aspects du projet de loi sur les étrangers du gouvernement finlandais, octobre 2003, CommDH(2003)13.

Plus les démarches administratives initiales sont rapides et plus les critères pour le rejet immédiat sont larges, plus les garanties procédurales deviennent importantes. Cependant, ici encore, d'autres restrictions ont été apportées, notamment concernant les motifs d'appel - qui sont souvent limités au seul risque de torture - et concernant l'indépendance des autorités d'appel qui ne sont fréquemment que des organes quasi-juridictionnels nommés par l'Exécutif. Ensuite, l'appel ne constitue pas partout un motif de suspension de la procédure d'expulsion. Inévitablement, de telles dispositions ne sont pas à même d'aboutir à une solution acceptable en cas de rejet injustifié de l'asile. Toutefois, grâce à l'allocation de moyens suffisants, une étude individuelle de chaque cas et un examen juridique minutieux et efficace pourraient facilement empêcher de tels abus, sans causer des retards excessifs.

L'augmentation du recours à la détention a été un autre trait du durcissement de la réponse aux pressions migratoires. Dans le pire des cas, tous les étrangers arrivant irrégulièrement sont automatiquement détenus. Ailleurs, le recours à la détention, souvent dans les mêmes bâtiments que les criminels de droit commun, s'est banalisé : pour ceux dont l'identité ne peut pas être établie, pour ceux dont l'expulsion est en suspens ou pour ceux suspectés d'évasion. Il existe même des pays dans lesquels l'entrée illégale constitue une infraction pouvant entraîner une peine d'emprisonnement avant l'expulsion. Il est malheureusement nécessaire de rappeler que la recherche d'une vie meilleure ne peut constituer un crime ; quelles que soient les règles administratives violées par les migrants irréguliers, ils ne doivent, en aucune circonstance, être détenus avec des criminels de droit commun. En effet, le recours à la détention, quels qu'en soient les motifs et les conditions, ne doit être utilisé qu'en dernier ressort et non, comme c'est trop fréquemment le cas, pour ses effets dissuasifs.

Ces restrictions procédurales ont été souvent accompagnées de limitations des droits sociaux et économiques des demandeurs d'asile, allant même dans certains pays jusqu'au retrait simultané des avantages sociaux et du droit de travail au cours du traitement des requêtes, et sans que tout ceci n'apparaisse comme profondément contradictoire. Même dans les pays les plus riches d'Europe, les services de santé et d'éducation offerts sont souvent insatisfaisants. La situation des mineurs séparés demeure un sujet de préoccupation en raison de l'indifférence des autorités qui laissent fréquemment ces enfants en proie aux réseaux des trafiquants et du crime organisé.

La même combinaison de rejet et de dissuasion, que l'on trouve parmi plusieurs des dispositions pour les demandeurs d'asile et les immigrants arrivants, caractérise également un certain nombre de mesures récemment adoptées à l'égard des étrangers déjà établis. Au lieu de valoriser aux yeux des immigrants d'autres procédures que celles de l'asile en développant les possibilités d'obtention de permis de séjour, des critères restrictifs dans l'attribution ont été mis en place à la fois de l'asile et des permis de séjour ordinaires. Les mesures cherchant à limiter le nombre de nouveaux arrivants affectent également la sécurité et les droits des étrangers résidant légalement dans un pays. La durée des permis de séjour tend à être réduite et les critères de renouvellement sont rendus plus complexes, pour y inclure des conditions toujours

plus coûteuses en termes d'emploi et d'autonomie économique. Le résultat place beaucoup d'immigrés dans une position de quasi-servitude vis-à-vis de leurs employeurs qui sont bien conscients de cette dépendance – les contestations de licenciements et des droits d'exécution par des cours sont généralement trop longues et trop coûteuses pour être tentées.

Le regroupement familial a été également sensiblement limité. Des conditions d'âge pour le regroupement des conjoints et des enfants, des conditions économiques strictes relatives à l'emploi, au logement, à l'absence des réclamations devant la sécurité sociale et, parfois même, le dépôt d'une caution financière importante ; tout ceci limite fortement voire viole le droit à une vie familiale et le principe de l'égalité devant la loi. De plus, toutes ces mesures ont des conséquences considérables sur l'intégration des immigrés.

Les échecs et les défis de l'intégration en Europe se trouvent au cœur des réactions à l'immigration. L'échec à aider l'immigration, à l'encourager, a incontestablement provoqué de réelles tensions sociales. Exagérées par une couverture médiatique disproportionnée et exploitées par des groupes xénophobes de plus en plus voyants, de telles tensions ont entraîné la perception des étrangers comme une menace - à la sécurité, à l'emploi, aux identités locales. Plutôt que de combattre de telles attitudes, beaucoup de gouvernements européens ont préféré faire des concessions notamment en essayant de limiter les nouvelles arrivées ou en confondant l'incitation à l'intégration des immigrés avec une obligation d'assimilation. Cependant, le rejet de la différence ne peut que provoquer des réactions antinomiques. Les principaux éléments d'une politique cohérente d'intégration sont, plutôt, une garantie de séjour, des possibilités réalistes de naturalisation, des opportunités économiques et sociales réelles ainsi que le respect des droits individuels et de la différence culturelle. On ne peut malheureusement pas dire que ces conditions règnent dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les restrictions multiples décrites ci-dessus et leur banalisation dans l'ensemble de l'Europe n'ont pas réussi à endiguer la marée de nouveaux arrivants. Elles ont cependant créé un marché énorme pour le travail clandestin et un autre, encore plus sinistre, pour des trafiquants d'êtres humains promettant l'entrée dans les pays riches de l'Europe et, trop souvent, offrant en contrepartie la servitude comme aboutissement. Les économies européennes se sont presque toutes ajustées à ce marché noir, et certaines branches - notamment la construction, l'agriculture ou le tourisme - en sont devenues de plus en plus dépendantes ; des accidents occasionnels attirent parfois notre attention sur les horreurs que vivent ces milliers de personnes travaillant pour des salaires de misère et démunis de toute protection physique ou sociale, avant qu'un sentiment d'indifférence et d'oubli nous revienne. Ceci est, cependant, le visage occulte de l'immigration en Europe et elle mérite une réponse structurelle bien plus concertée que les quelques poursuites criminelles spécifiques réalisées jusqu'à présent.

Tandis que certains pays jouent la surenchère en matière de dissuasion, il est évident que les pressions migratoires en Europe peuvent être mieux traitées, et avec davantage d'équité, grâce à une coopération au niveau régional. L'Union européenne a reconnu ce fait, prévoyant, dans le Traité d'Amsterdam, la création d'une politique commune d'asile au sein l'UE. Les conclusions du Conseil européen de Tampere de 1999 appelaient à un processus en deux étapes, avec l'adoption de textes communautaires fixant des normes minimales dans le domaine de l'asile comme préliminaire à

l'adoption d'un régime commun d'asile. Avec l'adoption des directives établissant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile et des règles pour la reconnaissance du statut de réfugié, et avec le consensus politique sur la directive relative aux procédures d'asile, l'Union européenne a achevé la première étape de sa politique d'asile, ce qui doit être considéré comme un développement important.

Alors que les deux directives adoptées contiennent de nombreuses dispositions positives, notamment en ce qui concerne les droits des demandeurs d'asile attendant la détermination de leur statut et la prolongation du statut de réfugié à ceux persécutés par des acteurs non-étatiques, la directive proposée concernant les procédures d'asile place la barre extrêmement bas, autorisant plusieurs des pratiques potentiellement dangereuses décrites ci-dessus. Elle prévoit notamment l'utilisation du principe de « pays tiers sûrs », en vertu duquel des demandeurs peuvent être renvoyés dans des pays qu'ils ont traversés ou avec lesquels ils ont des liens étroits et dans lesquels ils ne sont pas en danger de persécution, suivant une procédure accélérée sans possibilité d'appel. Il est également permis de recourir à l'utilisation de procédures accélérées, susceptibles d'appel, pour ceux provenant de « pays d'origine sûrs », et de manière plus préoccupante, l'Etat a la possibilité de rédiger une « liste de pays d'origine absolument sûrs » pour l'expulsion sans droit d'appel. Le problème dans tous ces cas réside dans le fait que des individus seront renvoyés dans des pays sans une audition adéquate au cours de laquelle ils pourraient présenter les risques spécifiques qu'ils encourent.

Il doit être rappelé que ce sont seulement des standards minimums et que beaucoup dépendra de leur mise en œuvre dans chaque pays. A la lumière des pratiques observées par le Commissaire au cours de ses visites, il n'est, malheureusement, pas difficile de conclure que la directive proposée a été rédigée avec l'intention de permettre les procédures établies plutôt que de les limiter, ce qui risque de compromettre gravement les droits des demandeurs d'asile.

Il est certain que des procédures assurant de plus grandes garanties seront établies compte tenu du mouvement de l'Union européenne vers une politique d'asile commune. Il est toutefois évident que les pressions sur les systèmes d'asile dans l'ensemble de l'Europe continueront à être telles qu'elles pousseront à des contrôles répressifs aussi longtemps que les pressions migratoires sous-jacentes ne seront pas prises en compte de manière plus cohérente. Le temps d'une élaboration par l'Union européenne d'une stratégie complète dans ce domaine n'est pas encore venu, une stratégie qui tienne compte des réalités économiques et politiques dans les pays de destination, mais également dans les pays d'origine.

Les considérations politiques de cette nature vont, cependant, au-delà du mandat du Commissaire. Il peut seulement observer les conséquences dramatiques de cet échec flagrant pour le respect des droits de l'homme qui concerne un nombre de personnes de plus en plus important chaque année.