

Un rapport emblématique de l'actualité migratoire et de l'architecture évolutive de la protection des droits

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

Louis Imbert, Sara Kamoun et Pauline Laborde



Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les
droits fondamentaux

Édition électronique

URL : <http://revdh.revues.org/2858>

ISSN : 2264-119X

Référence électronique

Louis Imbert, Sara Kamoun et Pauline Laborde, « Un rapport emblématique de l'actualité migratoire et de l'architecture évolutive de la protection des droits », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 03 janvier 2016, consulté le 11 janvier 2017. URL : <http://revdh.revues.org/2858>

Ce document a été généré automatiquement le 11 janvier 2017.

Tous droits réservés

Un rapport emblématique de l'actualité migratoire et de l'architecture évolutive de la protection des droits

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

Louis Imbert, Sara Kamoun et Pauline Laborde

- ¹ Le 19 septembre dernier, c'est à l'occasion d'un colloque organisé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) que le directeur de cette dernière, M. O'Flaherty, a introduit la présentation de son tout nouveau rapport pour l'année 2015. Il dénonce un vrai recul en matière de droits fondamentaux au sein de l'Union européenne.
- ² L'Agence européenne des droits fondamentaux, créée en 2007 et mise à la disposition des institutions ainsi que des pays membres de l'Union européenne (UE), est destinée à l'expertise des droits fondamentaux. Comme l'indique l'article 2 du règlement portant création de l'agence, celle-ci vise à « fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de la Communauté, ainsi qu'à ses membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions ». Grâce à la collecte et à l'analyse de données relatives aux droits fondamentaux dans l'Union européenne, la FRA produit chaque année un rapport conséquent résumant l'évolution de l'UE en matière de droits fondamentaux¹. Pour cela, c'est à la fois l'incorporation des dispositions de la Charte européenne des droits fondamentaux (que nous appellerons ici Charte de l'UE) dans les droits nationaux qui y est étudiée et rapportée mais ce sont aussi les nouveautés jurisprudentielles, les pratiques ainsi que les évolutions législatives qui y sont décrites. Au-delà de cette entreprise fastidieuse de

description, ces rapports accordent de façon variable quelques pages à l'opinion de l'agence européenne sur la situation.

- 3 Bien que l'agence soit qualifiée d'indépendante, notamment dans le règlement portant sa création², l'article 12 de ce texte prévoit que le Conseil d'administration, haut lieu de décision, est composé majoritairement de personnalités désignées par les Etats eux-mêmes, ainsi que de deux représentants de la Commission européenne et d'une personnalité désignée par le Conseil de l'Europe. Or, le Conseil d'administration nomme le directeur de l'agence ainsi que les membres du comité scientifique (après un appel à candidature), et il adopte le budget et le programme annuel de travail de la FRA. Plus encore, conformément à l'article 5 du règlement cité ci-dessus, le Conseil de l'Union européenne, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, adopte un cadre pluriannuel qui est destiné à définir l'orientation du travail de l'Agence. De ce fait, la liberté d'action de la FRA semble être cantonnée aux exigences du Conseil. Par ailleurs, le bureau exécutif de l'agence, bras droit du Conseil d'administration, compte un représentant de la Commission européenne. De surcroît, le budget de la FRA est entièrement alloué par les instances budgétaires de l'UE et l'agence doit justifier la manière dont elle a exécuté son budget auprès du Conseil de l'UE mais aussi du Parlement européen. Par conséquent, on peut se demander si l'indépendance scientifique de l'agence n'est pas susceptible d'être en proie à l'influence de certaines logiques gestionnaires.
- 4 Sans remettre en question la raison d'être de la FRA, on ne peut que relever la différence de tonalité de ses opinions et de celles du Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Evidemment, la consensualité de l'approche « critique » de la FRA sur la situation européenne est liée à son impossibilité à agir en dehors d'un cadre institutionnel circonscrit. L'agence européenne des droits fondamentaux est cantonnée à un pouvoir d'expression. Plus encore, son expertise ne lie en rien les instances européennes. On peut donc légitimement se poser la question de l'impact des opinions de la FRA sur les politiques nationales et européennes en matière de droits fondamentaux. Quand bien même celle-ci insiste lourdement, par exemple, sur la nécessité pour le Parlement européen d'adopter la directive « Equal Treatment »³, ce qui permettrait de mettre fin à la hiérarchie des motifs de discrimination et donc d'étendre un peu plus la protection contre celles-ci, ce n'est pas cet avis qui mettra fin aux sept années de négociations et de tergiversations quant à l'adoption de cette directive.
- 5 A n'en pas douter, les événements tragiques qui ont marqué 2015 sont au cœur de ce rapport : attentats, flux importants de migrants vers l'Europe et situation humanitaire catastrophique en Syrie et en Irak ... La FRA le répète à l'envi : on trouve là le terreau idéal au développement de toutes formes de xénophobie et à l'installation d'un climat de haine et de défiance envers autrui. Face à la menace du terrorisme, la FRA alerte sur la nécessité de trouver un juste équilibre entre sécurité et liberté, afin que les droits fondamentaux puissent continuer d'être garantis à tous. De surcroît, l'agence paraît sceptique quant à une réponse exclusivement pénale aux crimes de haine. C'est pourquoi elle invite avant tout au développement d'une stratégie de prévention par une sensibilisation au vivre ensemble.
- 6 Le rapport annuel de la FRA sur l'année 2015 s'inscrit ainsi tout particulièrement dans l'actualité migratoire (A). Toutefois, l'agence examine également le régime de protection des droits fondamentaux dans l'UE, dont elle esquisse l'architecture évolutive au gré de développements récents (B).

1°/- Un rapport ancré dans l'actualité migratoire de l'année 2015

- 7 L'année dernière, la FRA avait choisi, en début de rapport, de s'intéresser à l'intégration des droits fondamentaux⁴. Si l'on comprend aisément l'intérêt de la question, il nous paraît toutefois louable que la FRA ait choisi cette année de consacrer son « focus » (chapitre introductif du rapport) à l'actualité migratoire, émaillée de nombreuses violations des droits. Cela est d'autant plus significatif que l'agence a non seulement consacré son focus à cette actualité, mais elle a également incorporé cette question à certains chapitres thématiques, comme par exemple celui sur la xénophobie, le racisme et l'intolérance. Par là même, le rapport annuel de la FRA démontre bien la nécessité d'envisager la question migratoire de manière décloisonnée et transversale, en prenant en compte ses dimensions diverses (droit d'asile, droits des femmes, droits des enfants, xénophobie, etc.). L'agence aborde dans un premier temps le cadre factuel et juridique (A), avant d'exposer son analyse de la situation (B).

A - Le cadre du rapport

- 8 Dans son focus « Asile et migration vers l'UE en 2015 », l'agence commence par relever l'arrivée de plus d'un million de personnes en Europe en 2015, tout en précisant que cela représente 0,2 % de la population de l'UE et que cela « reflète les évolutions globales » en matière migratoire. En effet, plus de 60 millions de personnes ont été déplacées cette même année au niveau mondial, dont 20 millions hors de leur pays d'origine. L'agence européenne note également l'accueil de l'écrasante majorité des réfugiés syriens dans les pays voisins de la Syrie (Turquie, Liban et Jordanie principalement). Et de rappeler judicieusement que « les personnes qui traversent la Méditerranée sont principalement des réfugiés, dont bon nombre ont quitté un premier pays d'asile après avoir échoué à obtenir une protection effective ». La FRA souligne que 31 % des nouveaux arrivants étaient des enfants.
- 9 L'agence rappelle ensuite la chronologie de la « crise migratoire »⁵, avec les arrivées en Grèce par la mer Egée puis l'ouverture de la route des Balkans au milieu de l'année 2015. La FRA précise que les nouveaux arrivants se sont dirigés principalement vers l'Allemagne, l'Autriche et la Suède. A elle seule, l'Allemagne a enregistré plus d'un million d'arrivées en 2015. Quant à la Suède, à la fin de l'année, c'était l'État membre de l'UE ayant accueilli le plus grand nombre de demandeurs d'asile par habitant (11,5 demandeurs pour mille habitants). Face à l'ampleur du phénomène, la FRA note les réactions tantôt favorables tantôt hostiles de la population européenne. Ainsi, si de nombreux citoyens ont apporté une aide matérielle aux nouveaux arrivants, d'autres ont commis des actes xénophobes violents, par exemple à l'encontre de centres d'hébergement pour réfugiés. Quant aux États membres, ils ont été plusieurs à voter des lois restrictives sur l'asile et le regroupement familial, à construire de nouveaux murs aux frontières extérieures de l'UE et à rétablir des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen.
- 10 En parallèle, l'agence rappelle que l'Union européenne a cherché à coordonner une action commune. En mai, la Commission européenne a publié un Agenda en matière de

migration, comprenant des mesures visant entre autres à « lutter contre le trafic des êtres humains » et à « garantir des retours effectifs ». La Commission a également actionné un mécanisme d'urgence prévu par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, permettant de mettre en place un plan de relocalisation de 160 000 personnes arrivées en Grèce et en Italie. La FRA concède néanmoins que le nombre de personnes relocalisées en 2015 est « faible »⁶. L'agence note par ailleurs que l'UE a accompagné l'Italie et la Grèce dans la création de centres baptisés « hotspots », censés « soutenir les Etats membres situés en première ligne » avec l'intervention des agences concernées de l'UE et de la Commission.

- 11 La FRA considère que ces différentes mesures « sont significatives et concernent des questions qui sont très sensibles du point de vue des droits fondamentaux. Elles impliquent des actions qui - si elles ne sont pas réalisées de manière adéquate - peuvent entraîner de graves violations des droits fondamentaux garantis par » la Charte de l'UE.
- 12 Logiquement, la FRA justifie son focus sur la situation migratoire de l'année 2015 par référence aux « nombreux droits et principes ancrés dans la Charte ». A titre principal, l'agence explique fonder son analyse sur le droit d'asile prévu à l'article 18 et l'interdiction du refoulement et de l'expulsion collective prévue à l'article 19. Ces deux principes constituent, selon l'agence, la « pierre angulaire » des droits sur lesquels s'appuyer. Elle mentionne également le droit à la vie et à l'intégrité de la personne, protégé par les articles 2 et 3, le principe de non-discrimination posé par l'article 21, les droits de l'enfants précisés à l'article 24, les droits sociaux « établis dans les cadres juridiques européens et internationaux des droits de l'homme et des réfugiés », le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7), le droit à un recours effectif (article 47) et le droit à la liberté (article 6). Ce cadre juridique relativement large permet à l'agence d'effectuer une analyse détaillée de la situation suivant une approche holistique des droits.

B - L'analyse de l'agence

- 13 Ce double cadre factuel et juridique étant précisé, l'agence effectue une analyse très détaillée de la situation des migrants aux portes de l'UE et en Europe en 2015. Cette analyse est avant tout exposée dans le focus en début de rapport, mais l'agence propose aussi des compléments dans d'autres chapitres, notamment celui sur le racisme, la xénophobie et l'intolérance. On notera par ailleurs que postérieurement à la sortie du rapport annuel, la FRA a publié sur demande de la Commission européenne des rapports hebdomadaires puis mensuels très étayés sur l'actualité migratoire⁷, démontrant ainsi son réel intérêt pour la situation au-delà de son habituel rapport annuel.
- 14 Le focus du rapport aborde les violations des droits aux différents stades du parcours migratoire : aux frontières de l'UE avec la question des refoulements et des expulsions collectives, sur le territoire concernant le régime d'asile mais aussi la xénophobie, et enfin à la sortie de l'UE concernant le « retour » - c'est-à-dire le renvoi forcé des personnes.
- 15 Dans un premier temps, la FRA insiste lourdement sur les risques encourus par les personnes migrantes en chemin vers l'Union européenne. L'agence relève le décès de 3 771 personnes en mer Méditerranée - funeste record⁸ - dont les enfants ont représenté une proportion croissante à la fin de l'année. La FRA souligne à cet égard que le droit à la vie consacré par l'article 2 de la Charte de l'UE comporte, à l'aune de l'interprétation du

droit à la vie en droit international, des obligations positives, c'est-à-dire que les Etats doivent adopter des mesures pour prévenir la mort des individus. L'agence relève que les garde-côtes grecs ont au contraire pris des mesures dissuasives qui ont accru les risques de chavirement des bateaux.

- 16 A partir de ce constat, la FRA souligne d'abord la nécessité d'ouvrir des voies légales d'entrée dans l'UE afin de supprimer la dépendance aux passeurs qui « expose les migrants et les réfugiés à un risque accru d'abus, de violence et d'exploitation ». Or, mis à part les « progrès » mis en avant par l'agence, notamment en matière de réinstallation, plusieurs Etats membres ont en fait restreint les voies légales d'accès, en limitant par exemple les possibilités de regroupement familial. Si la FRA évoque la faculté des Etats membres de délivrer des visas humanitaires, on peut s'étonner qu'elle ne mentionne rien des visas de transit aéroportuaire imposés aux ressortissants syriens par un certain nombre d'Etats membres, dont la France depuis 2013⁹.
- 17 Ensuite, l'agence recommande aux Etats de lutter contre le trafic sans criminaliser les migrants et ceux qui les aident. La FRA cite entre autres le cas de la Hongrie, qui a introduit dans son code pénal une nouvelle infraction pénalisant le franchissement de sa clôture frontalière. Par ailleurs, l'agence met en garde les Etats membres contre la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, qu'elle considère attentatoires à la libre circulation des personnes, « pilier de base de l'intégration de l'UE et droit des citoyens protégé par l'article 45 de la Charte de l'UE ».
- 18 Concernant plus précisément la situation des migrants aux frontières extérieures de l'Union, la FRA s'inquiète des risques de refoulement et d'expulsion collective¹⁰. Elle émet à cet égard deux constats. Premièrement, des pratiques contraires au principe de non-refoulement, parfois validées par des réformes législatives, ont pu être observées en Bulgarie, en Espagne, en Grèce, en Hongrie et en Italie. Les autorités de ces pays ont en effet procédé à des renvois sommaires parfois violents et à un filtrage des entrées ou de l'enregistrement des demandes d'asile selon la nationalité. Deuxièmement, de nombreuses clôtures ont été installées aux frontières terrestres extérieures de l'UE, ce qui engendre selon l'agence européenne, un risque accru de refoulement, notamment en l'absence de procédures spécifiques assurant un accès effectif à la procédure d'asile.
- 19 Une fois sur le territoire, les personnes migrantes voient également leurs droits régulièrement bafoués. La FRA promeut à cet effet la création d'un régime d'asile respectueux des droits. Elle note des problèmes importants dans de nombreux domaines. Elle relève en premier lieu que de nombreuses personnes se sont retrouvées sans abri en Europe, alors même que les Etats membres doivent fournir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles décentes¹¹. L'agence constate également des défaillances importantes concernant la protection de l'enfance et la prévention des violences sexuelles et fondées sur le genre. En outre, la FRA souligne les difficultés en matière de prise d'empreintes digitales et de partage de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile. De plus, elle met en garde les Etats membres contre un traitement excessivement sommaire des demandes d'asile susceptibles d'être infondées. Elle évoque à cet égard le concept de « pays d'origine sûr », qui fonde une présomption négative à l'égard des ressortissants concernés. Enfin, dans un chapitre ultérieur du rapport, portant sur la xénophobie et le racisme, l'agence s'inquiète de l'augmentation des actes xénophobes, en lien avec les attentats et le contexte migratoire. La FRA mentionne le cas préoccupant de l'Allemagne où de nombreux centres d'accueil pour demandeurs d'asile ont été la cible

d'attaques violentes¹². L'agence dénonce en outre la montée des discours xénophobes encouragés et parfois même tenus par certains responsables politiques.

- 20 Enfin, si pour la FRA le « retour » des personnes en situation irrégulière est « essentiel pour maintenir la crédibilité du système d'asile », elle promeut une « approche uniforme qui garantirait une mise en œuvre efficace mais conforme aux droits fondamentaux de l'acquis en matière de recours », conformément aux quelques dispositions protectrices de la directive Retour¹³. Pour les personnes en situation irrégulière présentes sur le territoire européen, la FRA recommande l'accès à un minimum de soins. Elle relève à cet égard des différences importantes en la matière entre les Etats membres de l'UE. Par ailleurs, l'agence conseille aux Etats de privilégier le « retour volontaire » et de prévoir des alternatives légales à la rétention puisque celle-ci doit être utilisée en dernier ressort. En dernier lieu, la FRA souligne la nécessité pour les Etats membres de renforcer leurs mécanismes de contrôle des retours forcés, conformément à l'article 8 paragraphe 6 de la directive Retour.

2°/- Un rapport emblématique des évolutions de la protection des droits au sein de l'UE

- 21 Comme chaque année, la FRA procède à un examen des instruments de protection (notamment la Charte de l'UE), devenu classique dans ses rapports (A). Elle s'attarde également sur des thèmes récurrents tels que la non-discrimination, le racisme, le droit des enfants, etc.
- 22 2015 est marquée par une innovation : l'insertion d'un chapitre sur les droits des personnes handicapées. Cet intérêt nouveau s'explique par la ratification récente de la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées mais surtout par l'examen de l'un organe des Nations Unies, pour la première fois, du respect de la part l'UE d'un traité international en matière de droits de l'homme. Cela semble témoigner d'une certaine évolution de la structure de la protection des droits fondamentaux au sein de l'UE (B).

A - La portée de la Charte : une question récurrente

- 23 Comme tous les ans, la FRA reprend classiquement la question de la portée de la Charte de l'UE et de son utilisation par les États membres, essayant de déterminer l'impact réel de ce texte dans les droits nationaux. L'agence relève, bien entendu, une certaine effectivité de la charte : celle-ci est utilisée par les gouvernements, les parlements ou devant les juridictions - qu'elle soit invoquée par les parties ou par les juges. La charte est donc présente dans les ordres juridiques nationaux.
- 24 Toutefois, l'agence revient sur certains points de cette utilisation et apporte des critiques qui nuancent l'effectivité de la Charte. Ainsi, dès le début du rapport, la FRA note une remarquable diminution de l'invocation de la Charte par les juges nationaux. En effet, sur le nombre des décisions nationales analysées - 68 en 2015¹⁴ - les juridictions nationales ne s'y réfèrent, de leur propre initiative, que dans un tiers des cas, contre la moitié les deux années précédentes¹⁵. Et quand bien même il y aurait invocation de la Charte, elle semble se diluer, voire se perdre dans les différentes autres sources des droits de l'Homme mobilisées.

- 25 L'agence reprend ici une anomalie juridique qu'elle a déjà identifiée dans ses rapports antérieurs : l'invocation de la Charte des droits fondamentaux est très rarement expliquée et explicitée. Son article 51 précise pourtant que ses dispositions sont applicables « uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ». Or, le rapport souligne que la référence à cet article, lorsqu'il y a invocation de la Charte, est assez rare. Par conséquent, les juridictions et autres instances nationales ne vérifient pas que le cas étudié rentre dans le champ d'application de la Charte ; sa mention se retrouve dans une liste de différents textes, notamment des dispositions constitutionnelles ou des normes internationales, parfois sans pertinence aucune. L'agence a ainsi relevé des cas dans lesquels la Charte a été mentionnée alors que le droit de l'Union européenne ne semblait pas s'appliquer. La FRA semble dès lors désapprouver cet usage décalé. Elle appelle à une certaine rigueur juridique, notamment par une référence plus systématique à l'article 51. Cette pratique répandue dans les juridictions nationales conduit en effet à un certain flou. Dans la mesure où la Charte est seulement citée, sans que soit précisé dans quelle mesure elle s'applique, il devient difficile de déterminer son incidence concrète sur le raisonnement des tribunaux nationaux ou son effectivité spécifique dans les cas d'espèce.
- 26 Ce détachement n'est pas spécifique aux juridictions. Il est également présent dans les travaux des parlements et des gouvernements. Il est courant que des États membres de l'UE examinent, de façon antérieure, les incidences potentielles des propositions de lois sur les plans économique, social et environnemental mais également sur les droits fondamentaux. Dans ce dernier cas, la FRA a relevé pour dix-huit États membres au moins, un exemple faisant référence à la Charte. Mais, immédiatement après, le rapport nuance ces chiffres : il apparaît clairement que les références faites sont souvent superficielles et n'intègrent pas le raisonnement suivi. Encore une fois, la Charte est pompeusement citée, mais n'est pas appliquée. Selon la FRA, cela ne serait pas lié à un problème de sérieux du travail, mais plutôt à une sorte de discrédit des autorités nationales à l'égard de la Charte de l'UE. Par exemple, en Grèce, les évaluations d'impact sont une pratique systématique et obligatoire. Il s'agit d'une procédure encadrée qui répond à un modèle de questions fixes. Pour autant, aucune question n'est consacrée à la Charte, contrairement à la Convention européenne des droits de l'Homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.
- 27 En outre, en marge de cette évaluation d'impact, la FRA procède également à une évaluation du respect des droits fondamentaux dans les projets et propositions de lois, par un examen de constitutionnalité et de conventionalité. Encore une fois, et malgré le nombre important de références à la Charte dans ces examens, l'agence constate qu'elle n'est pas réellement appliquée et que sa mention se perd dans une liste d'autres instruments internationaux, notamment la Convention européenne des droits de l'Homme. La FRA ne défend toutefois pas une logique d'exclusivité. Elle incite les États au respect du cadre général des droits fondamentaux, en général, c'est-à-dire composé par la Charte, la Convention européenne des droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle rappelle la nécessité d'une coopération entre ces différents instruments.

B - La protection des droits fondamentaux : Une architecture évolutive

- 28 Le 23 septembre 2010, l'Union européenne a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDP). Cela constitue un fort symbole car c'est la première fois qu'une organisation internationale ratifie un traité international de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Jusque récemment, les traités onusiens de droits de l'Homme ne s'adressaient en effet qu'aux États. Mais au vu des changements et de l'évolution du paysage international, des conventions telles que la CRDP, acceptent d'inclure des organisations régionales. Dans ce même mouvement, le Comité des droits des personnes handicapées, organe des Nations Unies, a évalué le respect par l'Union européenne des stipulations du CRDP, ce qui est inédit. La FRA salue ces actions novatrices en consacrant un chapitre entier sur les droits des personnes handicapées. Elle précise que cela deviendra une caractéristique permanente de ses rapports annuels.
- 29 La ratification de la CRDP et l'examen par le comité onusien procèdent d'un changement significatif. Le rapport semble montrer à cet égard l'évolution de l'Union européenne partant d'une organisation économique vers une organisation avec différents degrés d'intégration et de coopération, en couvrant plusieurs domaines. On peut se demander si cette tendance se confirmera avec, par exemple, la ratification par l'Union d'autres conventions relatives aux droits de l'Homme, notamment la convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. De semblables ratifications marqueraient l'entrée de l'Union européenne dans un cadre nouveau de protection des droits de l'Homme, qu'on pourrait qualifier d'universaliste.
- 30 Concernant plus spécifiquement la CRDP, l'agence indique les points permettant d'assurer l'effectivité de ce traité. En effet, elle estime souhaitable une collaboration étroite entre la Commission européenne et les autres institutions, organes et agences de l'UE, mais également entre la Commission et les États membres. Elle reprend en outre la recommandation du Comité des droits des personnes handicapées concernant la nécessité pour l'UE et ses États membres de mener un examen transversal et complet de leur législation pour assurer une harmonisation totale avec les dispositions de la CRDP.
- 31 L'agence considère que la ratification de cette convention par l'Union européenne constitue un signal important vis-à-vis des quelques États membres qui ne l'ont pas encore ratifiée. Cette ratification est également positive compte tenu de ce que, selon une analyse comparative de la FRA menée à la fin de l'année 2015, quatre des vingt-cinq États membres ayant ratifié la CRDP devaient encore créer ou désigner un organisme chargé de la mise en œuvre et du suivi de la convention, conformément à son article 33.
- 32 Le rapport décèle d'autres problèmes, notamment une insuffisance logistique et de moyens. Il souligne en effet un manque de ressources humaines et financières suffisantes pour assurer une application effective de la Convention. Il invite l'UE et les différents États membres à mobiliser leurs efforts pour assurer une applicabilité réelle de la CRDP. L'effectivité de cette convention semble donc devoir être nuancée. A cet égard, le rapport relève également qu'il n'y a pas encore de ratification du protocole additionnel à la CRDP. Or, ce protocole permet aux citoyens d'adresser des requêtes individuelles au comité onusien. A ce stade, la convention n'est donc pas un outil manipulable par les individus. Elle l'est d'autant moins que la Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt « Z » du 18 mars 2014¹⁶, a rejeté l'effet direct de la CRDP. Dès lors, s'il n'est pas possible pour les

individus de contester les violations de cette convention devant le comité ou devant la CJUE, quelle est son effectivité dans le système de l'Union européenne ? Quelle est sa contribution au développement des droits fondamentaux en Europe ? Sans contester l'apport symbolique considérable d'une insertion de l'Union européenne dans le système universaliste de protection des droits fondamentaux, on peut donc se poser la question de l'apport concret de la CRDP.

*

33 **Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Fundamental Rights Report 2016, mai 2016**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner et se désabonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Voir le rapport de la FRA concernant l'année 2014, disponible sur <http://fra.europa.eu/fr/publication/2015/les-droits-fondamentaux-defis-et-reussites-en-2014>
2. Considérant 20 du préambule du règlement (CE) n°168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne : « la composition [du conseil d'administration] devrait garantir l'indépendance de l'Agence par rapport aux institutions de la Communauté et aux gouvernements des Etats membres ».
3. Voir le rapport du Conseil de l'Europe sur l'état d'avancement de cette directive (23 novembre 2015) : http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-13877-2015-REV-1
4. Asmâa Mahgoub, Etienne Lemichel, Anaïs Gollanes and Olivier Berlin Clarós, « Un rapport annuel en période de crises pour les droits de l'Homme », Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, 21 décembre 2015, disponible sur <http://revdh.revues.org/1756>
5. Nous exprimons notre distanciation par rapport à cette manière courante de présenter les événements. Si crise il y a eu, c'était plutôt une crise de la gouvernance européenne, de l'accueil, de l'asile et des droits.
6. Le mot nous paraît relever de l'euphémisme tant le plan de relocalisation s'est soldé en un échec cuisant. Au 9 novembre 2016, 6 925 personnes ont été relocalisées de Grèce et d'Italie, ce qui représente environ 4 % de l'objectif fixé initialement.

7. Ces rapports périodiques sont disponibles en anglais sur le site de l'agence : <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews>.

8. Il a depuis été dépassé. Début décembre 2016, le nombre estimé de morts en mer Méditerranée s'élevait en effet à plus de 4 700, soit 1 000 personnes de plus que le total pour l'année 2015.

9. Sur ce sujet, lire Caroline Lantero, « De la validation du VTA par le Conseil d'Etat à la condamnation du refus de visa par le TA de Nantes », *Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2 octobre 2014, disponible sur <http://revdh.revues.org/886>

10. A cet égard, l'agence a récemment publié un rapport sur le contour du principe de non-refoulement dans le cadre de la « gestion des frontières contemporaine » : http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-scope-non-refoulement_en.pdf

11. Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

12. Cette situation préoccupante a été plus amplement exposée dans un rapport d'Amnesty International publié en juin 2016 : <https://www.amnesty.de/files/Amnesty-Report-Racist-Violence-in-Germany-June2016.pdf>

13. Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

14. Voir p. 39 du rapport

15. Voir p. 40 du rapport

16. CJUE, G.C., 18 mars 2014, Z. c. *The Board of management of a community school*, Aff. C-363/12

RÉSUMÉS

Le rapport annuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a nécessairement été marqué par les événements tragiques de l'année 2015 (attentats, flux importants de migrants vers l'Europe et situation humanitaire catastrophique en Syrie et en Irak, etc). Or, ces circonstances sont un terreau idéal au développement de toutes formes de xénophobie et à l'installation d'un climat de haine et de défiance envers autrui. D'où l'importance, pour l'Agence des droits fondamentaux, d'un juste équilibre entre sécurité et liberté, afin que les droits fondamentaux puissent continuer d'être garantis à tous. Dans cette perspective, le dispositif de protection des droits fondamentaux par le droit de l'Union européenne offre des virtualités conséquentes même si les défis sont nombreux, en particulier en matière de migrations.

AUTEURS

LOUIS IMBERT

Etudiant du Master 2 « Droits de l'homme » (Université Paris Nanterre)

SARA KAMOUN

Etudiante du Master 2 « Droits de l'homme » (Université Paris Nanterre)

PAULINE LABORDE

Etudiante du Master 2 « Droits de l'homme » (Université Paris Nanterre)