



Réseau européen des Médiateurs

Zoom sur le Réseau 2016

Répondre à la crise migratoire en Europe

Promouvoir la transparence du lobbying comme un principe de bonne administration

Les défis de l'état de droit dans l'UE

FR



Table des matières

2 Éditorial

4 Répondre à la crise migratoire en Europe

- 5 Temps forts de la conférence du Réseau européen des Médiateurs tenue les 13 et 14 juin 2016
- 7 La coopération en matière de migration au sein du Réseau européen des Médiateurs
- 10 L'aide humanitaire de l'UE au cœur de la réponse à la crise des réfugiés
- 12 Gestion de la crise migratoire: quel rôle pour Frontex?
- 15 Le Médiateur grec et la crise des réfugiés et des migrants
- 18 La réponse à la crise des migrants
- 20 Les réfugiés sur la route des Balkans: les défis avant et après la fermeture du corridor humanitaire
- 22 Le Médiateur espagnol face à la crise migratoire
- 25 Les efforts de l'Autriche en faveur des réfugiés mineurs non accompagnés
- 27 Le MNP hongrois centré sur les droits de l'enfant pendant sa première année de fonctionnement
- 29 Les droits fondamentaux des étrangers en France: rapport du Défenseur des droits

32 Promouvoir la transparence du lobbying comme un principe de bonne administration

- 33 Temps forts de la conférence du Réseau européen des Médiateurs tenue les 13 et 14 juin 2016
- 36 Des groupes d'experts au pantouflage: le travail de la Médiatrice européenne en matière de transparence du lobbying
- 39 Réglementation sur le lobbying en Irlande
- 42 La loi autrichienne sur le lobbying: un exemple de bonne pratique
- 45 Cartographie presque complète des pratiques de lobbying aux Pays-Bas

48 Les défis de l'état de droit dans l'UE

- 49 Temps forts de la conférence du Réseau européen des Médiateurs tenue les 13 et 14 juin 2016
- 52 Faire respecter l'état de droit dans l'UE
- 54 L'état de droit et le Tribunal constitutionnel en Pologne
- 56 Garantir les droits de l'homme face aux défis actuels
- 58 Prise en charge de prestations de santé transfrontalières
- 60 Le Médiateur italien et la Charte des droits fondamentaux
- 62 La Lituanie dirigera le renforcement des capacités du commissaire parlementaire ukrainien

64 Conclusion

Éditorial



Chers collègues,

Je voudrais commencer par remercier tous ceux parmi vous qui ont participé à notre conférence du Réseau européen des Médiateurs, organisée à Bruxelles en juin 2016. J'espère que vous avez trouvé cet événement intéressant et utile. Ce fut un grand honneur pour moi d'accueillir la conférence et de pouvoir écouter ces contributions si bien informées, engagées et parfois passionnées.

Vous aurez remarqué que la conférence s'est déroulée juste avant le référendum britannique sur l'appartenance à l'UE. Les défis posés par la migration pesaient de tout leur poids – et continuent de le faire – et le nouvel arrangement entre l'UE et la Turquie commençait tout juste à fonctionner. Le terrorisme secouant les quatre coins de l'Europe servait aussi de

toile de fond tragique à notre événement. Il ne fallait donc guère s'étonner que, tout au long de ces deux journées, les débats soient empreints d'un sentiment d'urgence et d'ouverture plutôt inhabituel, même lors de réunions de collègues comme celle dont nous parlons.

Ce fut passionnant d'entendre les opinions de fonctionnaires de l'UE sur ces questions et sur d'autres, comme l'état de droit ou la transparence du lobbying. J'ai surtout été impressionnée par les contributions des collègues évoquant avec une connaissance et une expérience si vastes des questions qu'ils gèrent sur le terrain. J'ai perçu un intérêt réel de la part des fonctionnaires de l'UE pour ce travail des collègues. Je crois pouvoir dire que l'objectif de la conférence consistant à amener les deux groupes à apprécier leur travail mutuel a été atteint.

J'ose espérer que, comme moi, vous estimez que l'initiative de réunir tous les médiateurs – nationaux et régionaux – et les commissions des pétitions a été couronnée de succès, et qu'avoir choisi Bruxelles pour tenir la conférence soulignait la raison d'être de ce Réseau spécifique.

Je lirai vos commentaires avec plaisir et continuerai à chercher des moyens d'améliorer encore notre travail de collaboration grâce aux enquêtes parallèles et à d'autres initiatives. Les diverses crises qui touchent actuellement l'UE constituent des défis pour nous mais encore plus pour nos institutions. Mon souhait est que notre Réseau puisse constituer un appui pour chacun d'entre nous en ces temps compliqués et que, lorsque nous nous reverrons à Bruxelles l'année prochaine, nous pourrions parler de nos rôles renforcés en tant que médiateurs.

Bien cordialement,

Emily O'Reilly
Médiatrice européenne

Répondre à la crise migratoire en Europe

Temps forts de la conférence du Réseau européen des Médiateurs tenue les 13 et 14 juin 2016

Médiatrice européenne

Crise des réfugiés: que peuvent faire les médiateurs pour faciliter sa gestion?

Le débat sur les réfugiés s'est instauré dans le contexte général des tentatives de l'UE de gérer le nombre record de personnes qui arrivent sur son territoire. Ces nombreux réfugiés constituent un défi majeur pour les administrations et les médiateurs aux niveaux régional, national et de l'UE. Emily O'Reilly, Médiatrice européenne, a ouvert le débat en faisant remarquer que, quand tout va bien, il est relativement facile d'être un médiateur car les administrations sont plus enclines à appliquer les décisions de notre institution. En période troublée, celles-ci risquent plus d'être ignorées.



Session 1: les efforts de l'UE et de ses États membres en faveur de l'aide aux réfugiés

Intervenants (de gauche à droite): Günther Kräuter, Médiateur de l'Autriche; Michael O'Flaherty, directeur, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne; Fabrice Leggeri, directeur exécutif, Frontex; Vassileios Karydis, Médiateur de la Grèce faisant fonction; Monique Pariat, directrice générale, aide humanitaire et protection civile, Commission européenne; et Emily O'Reilly, Médiatrice européenne.

Günther Kräuter, Médiateur autrichien, et Vassileios Karydis, son homologue grec, ont souligné les différents problèmes à gérer par les pays de transit et les pays de destination. Ils ont tous deux indiqué que la plupart des réfugiés tiennent se rendre en Allemagne ou en Suède. Selon Fabrice Leggeri, directeur de Frontex, plus de 150 000 personnes ont été secourues par son agence frontalière, dont la mission fondamentale est la surveillance des frontières mais dont le travail consiste désormais aussi à aider les États membres à contrôler et à renseigner les réfugiés et les migrants. Monique Pariat, directrice générale de la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection



EU FundamentalRights

.@MichaelCJT speaking at #ENO2016: EU & Member States' efforts to help #refugees - Ombudsmen on the frontline of responding to the crisis

Michael O'Flaherty, directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE présentant son exposé sur les efforts déployés par l'UE et les États membres pour soutenir les réfugiés: les médiateurs sont aux avant-postes lorsqu'il s'agit de relever les défis liés à la crise.



Shada Islam, modératrice; Vassileios Karydis, Médiateur de la Grèce faisant fonction; Günther Kräuter, Médiateur de l'Autriche; Emily O'Reilly, Médiatrice européenne; Michael O'Flaherty, directeur, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne; Monique Parlat, directrice générale, aide humanitaire et protection civile, Commission européenne; et Fabrice Leggeri, directeur exécutif, Frontex.

civile à la Commission européenne, a mis les chiffres en perspective. Alors que l'Europe a accueilli un million de réfugiés, la Turquie en a reçu trois millions. La priorité de l'UE, a-t-elle expliqué, est de tâcher d'aider les personnes dans leur pays d'origine, comme la Syrie ou la Libye. Michael O'Flaherty, directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, a souligné le fait que les gouvernements ne sont pas d'accord sur des points essentiels. Lorsqu'il s'agit de la question fondamentale de l'intégration des réfugiés, par exemple, il y a autant d'avis que d'États membres.

D'après les intervenants de l'assemblée et du panel, étant donné que les médiateurs sont aux premières lignes, ils peuvent remplir un rôle spécial de contribution à la protection des droits fondamentaux des migrants en menant des enquêtes, en suivant les rapatriements forcés, en démontant les idées fausses et en demandant aux administrations de rendre des comptes. En outre, d'après les mises en garde formulées par des intervenants, les populistes exploitent le sentiment anti-immigrants et certains gouvernements réagissent avec colère au fait que les médiateurs critiquent les politiques en matière de réfugiés.

“ **Les médiateurs ont un rôle à jouer pour changer le ton du débat sur la migration.** ”

Les discussions du groupe de travail sur la crise des réfugiés ont débouché sur une conclusion faisant consensus: les médiateurs ont un rôle à jouer pour changer le ton du débat sur la migration. Les participants estimaient que le Réseau européen des Médiateurs pourrait servir de plateforme pour s'adresser plus efficacement aux administrations européennes, nationales et régionales à ce sujet. Il a notamment été suggéré aux médiateurs d'épingler davantage les dysfonctionnements des services publics. En effet, les craintes des citoyens relatives à la diminution qualitative des services pourraient alimenter les sentiments de rejet de l'immigration. Une autre proposition consistait à échanger les bonnes pratiques.

La coopération en matière de migration au sein du Réseau européen des Médiateurs

Médiatrice européenne

Le début de l'histoire

Quelque 1 800 000 migrants sont arrivés sur le territoire de l'Union européenne en 2015, selon Frontex, l'agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'UE (dorénavant Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes). Cet afflux de migrants est un défi auquel l'Europe est confrontée depuis quelques années. L'un des changements stratégiques opérés au sein du Réseau européen des Médiateurs (REM) consiste à se centrer davantage sur les enquêtes parallèles, entre les bureaux des médiateurs intéressés, dans des domaines d'intérêt mutuel tels que la migration. Cette coopération vise à s'assurer que les autorités publiques au niveau de l'UE et des États membres fassent respecter les droits fondamentaux des migrants. À ce jour, la Médiatrice européenne et les membres du Réseau ont mené deux enquêtes parallèles.



European Ombudsman

There are 28 different approaches to integration: Ombudsmen can be a strong force in establishing best practices @EURightsAgency #ENO2016

Il existe 28 approches différentes en matière d'intégration : les médiateurs peuvent exercer une influence considérable dans la définition des meilleures pratiques.

Enquêtes parallèles

La première de ces enquêtes a examiné dans quelle mesure les opérations de retour conjointes respectent les droits fondamentaux des rapatriés. Frontex coordonne ces opérations et les mène conjointement avec les États membres.

Dans ce type d'opérations, les migrants sans autorisation de séjourner sur le territoire de l'UE sont renvoyés de force vers leur pays d'origine ou un autre pays tiers. Au cours du seul premier trimestre de 2016, Frontex a coordonné 70 opérations de retour conjointes; l'agence estime atteindre le double de ce chiffre d'ici la fin de l'année.

En 2014, la Médiatrice européenne a ouvert une enquête sur la manière dont Frontex gère les retours forcés, cela pendant que 19 médiateurs nationaux se penchaient sur la situation dans leur État membre respectif. Elle a conclu son enquête en 2015 par une série de propositions adressées à Frontex concernant des améliorations possibles. Elle a suggéré à Frontex, entre autres, d'assurer que les places réservées aux familles avec des femmes enceintes et des enfants soient séparées de celles des autres rapatriés. L'agence devrait également promouvoir des règles communes concernant le recours à des mesures de contrainte. Dans une enquête précédente, la Médiatrice avait recommandé à l'agence de mettre en place un mécanisme de plaintes accessible pour les personnes affectées toutes ses opérations, quelles qu'elles soient.

Frontex a accepté les recommandations relatives aux retours forcés mais a rejeté celle relative au mécanisme de plaintes. La Médiatrice a reçu le soutien du Parlement européen. En juin 2016, il a voté en faveur d'un règlement instituant l'Agence européenne de

“ Ce règlement reprend la proposition de la Médiatrice relative à l'établissement d'un mécanisme de plaintes, ainsi qu'un grand nombre de ses recommandations détaillées au sujet des opérations de retour conjointes. ”

garde-frontières et de garde-côtes, qui a remplacé Frontex. Ce règlement reprend la proposition de la Médiatrice relative à l'établissement d'un mécanisme de plaintes, ainsi qu'un grand nombre de ses recommandations détaillées au sujet des opérations de retour conjointes.

La seconde enquête a pour objet de déterminer si la mise en œuvre du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) respecte les droits fondamentaux des bénéficiaires. Le Fonds dispose d'un budget de trois milliards d'euros pour la période allant de 2014 à 2020. La Commission européenne et les États membres gèrent conjointement cet instrument, qui finance notamment les actions suivantes:

- amélioration des services d'hébergement et d'accueil des demandeurs d'asile;
- enseignement et formation linguistique pour les ressortissants de pays hors UE;
- assistance aux personnes vulnérables.

En décembre 2015, la Médiatrice a demandé à la Commission et au Réseau si toutes les informations liées au FAMI étaient accessibles en ligne. Elle a aussi demandé au Réseau si l'utilisation des capitaux du FAMI était conforme aux droits fondamentaux et si des médiateurs nationaux avaient entrepris d'enquêter sur la situation des migrants dans leur pays. La Commission a fait savoir que, après son intervention, des États membres avaient publié en ligne les données relatives aux programmes FAMI nationaux, ce que 14 membres du Réseau ont confirmé. Par ailleurs, certains médiateurs ont donné des détails sur les enquêtes qu'ils avaient déjà menées au sujet des migrants, et indiqué qu'ils surveillaient la façon dont les États membres utilisaient les capitaux du FAMI.



Gundi Gadesmann

Network of EU Ombudsmen:
Investigators exchange experiences
on [@FrontexEU](#) forced joint return
flights [@EUombudsman](#)

Réseau européen des Médiateurs: les enquêteurs partagent leurs expériences sur les rapatriements forcés par voie aérienne exécutés conjointement par Frontex et les États membres de l'UE.



La déclaration de Madrid

En 2015, les représentants de la Médiatrice européenne et des enquêteurs de 11 bureaux de médiateurs du Réseau se sont réunis dans les locaux du Médiateur espagnol à Madrid afin de faire le point sur l'enquête relative à Frontex. Ces enquêteurs étaient envoyés par les bureaux nationaux des médiateurs de Croatie, du Danemark, d'Espagne, d'Estonie, de Grèce, de Hongrie, de Lettonie, de Lituanie, des Pays-Bas, de Pologne et de République tchèque.



CCRE CEMR

If we want to overcome the [#refugeecrisis](#) it will be essential to team up & to better coordinate with towns & regions | [#ENO2016](#)

Si nous souhaitons surmonter la crise des réfugiés, il sera crucial de s'associer et d'améliorer la coordination tant avec les villes qu'avec les régions.



Les participants à la réunion ont évoqué leur implication et leur expérience quant au suivi des retours forcés. Ils ont synthétisé leurs conclusions dans la déclaration de Madrid. À l'exception de l'Estonie, de la Lettonie et de la Pologne, tous ont signé cette déclaration. Dans leurs engagements essentiels, ils appellent instamment les bureaux des médiateurs nationaux:

- à encourager les autorités nationales à mettre en place des mécanismes de plaintes (si ce n'est déjà fait) et à les rendre accessibles aux rapatriés;
- à remplir avec efficacité un rôle de suivi des opérations de retours forcés dans le cadre de la directive «retour» de l'UE;
- à recommander d'améliorer les lignes directrices nationales sur la gestion des retours.

Et ensuite?

«La réponse à la crise migratoire en Europe» figurait parmi les thèmes débattus par les membres du REM lors de leur conférence annuelle à Bruxelles en juin 2016. Ils ont suggéré des solutions pour améliorer la réponse des médiateurs à cette crise afin que ceux-ci puissent, entre autres, examiner la question des mineurs non accompagnés, étudier des façons de faciliter le dépôt de plaintes par les migrants et trouver des moyens de faciliter la reconnaissance des qualifications des migrants.



L'aide humanitaire de l'UE au cœur de la réponse à la crise des réfugiés

Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile, Commission européenne

Le monde est confronté à une crise de déplacement de populations sans précédent. D'après l'ONU, plus de 65 millions de personnes ont été contraintes au déplacement, partout dans le monde, en raison de conflits violents ou de catastrophes naturelles. Depuis janvier 2015, plus de 1 250 000 personnes – des réfugiés, d'autres personnes contraintes au déplacement et des migrants – sont arrivées dans l'Union européenne. Elles fuyaient un conflit dans leur pays ou espéraient trouver en Europe de meilleures perspectives économiques.

Cet afflux humain n'est pas sans conséquences sur certains pays, comme la Grèce ou la Turquie, dont les capacités de réponse aux besoins des réfugiés sont parfois débordées.

En avril 2016, la Commission européenne a alloué un montant initial de 83 millions d'euros pour soutenir les projets qui répondent aux besoins humanitaires des réfugiés

en Grèce. D'autres fonds sont disponibles si nécessaire.

“ L'UE, aux côtés de ses États membres, est un bailleur de fonds humanitaires de premier plan dans l'ensemble des pays et régions en crise, dont beaucoup sont le point de départ de nombreux réfugiés. ”

Le financement offert actuellement par l'UE couvre les besoins humanitaires les plus urgents, comme la nourriture, l'hébergement et les médicaments, pour plus de 55 000 réfugiés et migrants accueillis dans plus de 30 sites en Grèce.

De plus, la Commission vient en aide aux réfugiés en Turquie qui ont fui la violence en Syrie, en Irak ou en Afghanistan. Une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables qui vivent en dehors des camps, à savoir pas moins de 90 % des réfugiés présents sur le territoire turc. Depuis le début de

la crise en Syrie en 2011, la Commission a octroyé une aide totale de 445 millions d'euros en Turquie, notamment sous la forme d'aide humanitaire et à plus long terme. En novembre 2015, l'UE a mis en place la facilité en faveur des réfugiés en Turquie. L'UE et ses États membres se sont engagés à octroyer une aide pouvant atteindre trois milliards d'euros, qui sera coordonnée via cette facilité. De ce montant, plus de 740 millions d'euros ont déjà été alloués à titre d'aide humanitaire et non humanitaire.

Le mécanisme de protection civile de l'UE, géré par la Commission, a été activé à plusieurs reprises en 2015 et 2016 pour aider à gérer l'afflux croissant de réfugiés. Par le biais de ce mécanisme, la Hongrie, la Serbie, la Slovaquie, la Croatie et la Grèce ont reçu des pays participants de l'aide matérielle telle que des tentes pour l'hiver, des lits et des couvertures, afin d'être mieux équipés pour l'arrivée de réfugiés et de demandeurs d'asile.

Gardons-nous d'oublier que ce que nous avons vu en Europe l'an passé et que nous voyons encore en Méditerranée cette année n'est qu'une petite partie d'une crise massive des réfugiés à l'échelle mondiale.

L'UE, aux côtés de ses États membres, est un bailleur de fonds humanitaires de premier plan dans l'ensemble des pays et régions en crise, dont beaucoup sont le point de départ de nombreux réfugiés. Ces pays et régions sont notamment la Syrie, l'Irak, l'Afghanistan, le Pakistan, la Corne de l'Afrique et le Sahel. En 2015, l'UE a injecté plus d'un milliard d'euros en aide humanitaire – soit plus de 70 % de son budget en la matière – dans des projets qui aident les réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ainsi que les communautés qui les accueillent.



Monique Pariat,
directrice générale de
l'aide humanitaire et
de la protection civile,
Commission européenne.

L'aide humanitaire de l'UE, qui n'est pas un outil de gestion des migrations, ne vient pas répondre aux causes profondes des déplacements, comme les conflits, les violations des droits de l'homme, la pauvreté économique ou le changement climatique. L'UE dispose d'autres mécanismes pour faire face à de tels problèmes, par exemple des instruments de politique étrangère et de coopération au développement. Quant à l'aide humanitaire, elle porte un secours vital aux populations prises au piège de conflits ou de catastrophes naturelles ou qui les fuient. Bien que cruciale pour la survie de millions de victimes chaque année, l'aide humanitaire est seulement une solution temporaire.

L'UE et les autres puissances mondiales et régionales doivent déployer davantage d'efforts diplomatiques afin de mettre fin aux conflits, d'atténuer les difficultés économiques grâce à l'aide au développement et au commerce équitable, et d'aider les communautés à devenir plus résilientes face aux catastrophes naturelles plus fréquentes. Par ailleurs, les réfugiés et les personnes déplacées ne devraient pas compter uniquement sur l'assistance du type «secours humanitaire d'urgence» mais recevoir une aide leur permettant de devenir plus autonomes dans les pays où ils séjournent. Cette approche a été clairement présentée dans une nouvelle vision stratégique intitulée «Vivre dans la dignité: de la dépendance à l'aide à l'autonomie», dévoilée par la Commission en avril.

L'adoption de cette nouvelle approche sera une condition préalable pour trouver les bonnes solutions en faveur de ces millions de personnes qui vivent dans des zones fragiles, ravagées par des conflits ou des catastrophes.

Gestion de la crise migratoire: quel rôle pour Frontex?

Frontex – Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne

En 2015, environ 1,8 million d'entrées illégales ont été détectées aux frontières extérieures de l'UE. Le chiffre le plus élevé jamais enregistré. Les migrations vers l'Europe ne datent évidemment pas d'hier. Ce qui est nouveau, c'est l'accroissement récemment constaté tant du nombre de migrants que de leur visibilité publique. Les citoyens de l'UE ont exigé une réponse à la hauteur de la situation.

Et la Commission a réagi. En mai 2015, elle a présenté l'agenda européen en matière de migration, un ensemble de mesures visant à gérer la crise migratoire. Pour la mise en œuvre des mesures clés de cet agenda, Frontex a été mentionnée comme un acteur essentiel.

Le rôle accru qui a été dévolu à Frontex n'a donc rien de surprenant. Depuis 2005, Frontex n'a cessé de vouloir unir les autorités nationales des États membres par la coopération dans des domaines allant de la formation jusqu'à la recherche et développement. La création d'une future Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes figure parmi les mesures présentées dans l'agenda en matière de migration. La Commission a proposé de renforcer les ressources opérationnelles et budgétaires de Frontex et, plus important encore, les pouvoirs et les responsabilités de la future Agence.



Opération «Triton» 2015: l'embarcation islandaise Tyr, pendant une mission de recherche et de sauvetage.

La procédure législative de la nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sera bientôt achevée. Nous savons déjà à quoi ressemblera la future Agence. Son personnel passera d'environ 300 membres aujourd'hui à quelque 1 000 membres d'ici 2020. Elle disposera aussi de moyens financiers accrus.



Opération «Poseidon Rapid» 2016: une embarcation portugaise pendant une mission de recherche et de sauvetage au large des côtes des îles de Lesbos.

Du côté du travail sur le terrain, les points suivants méritent d'être mentionnés:

- La lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants est cruciale pour la protection des frontières de l'UE. De même, l'identification et le relevé d'empreintes digitales sont essentielles pour veiller à offrir une protection adéquate aux catégories de personnes vulnérables, à assurer le respect des droits fondamentaux mais aussi à détecter les menaces potentielles. La future Agence recevra un mandat élargi pour lutter contre la criminalité transfrontalière, ainsi que pour traiter les données à caractère personnel des passeurs et des migrants en situation irrégulière.
- Frontex mène depuis longtemps et avec efficacité des activités aux frontières maritimes de l'UE. Son nouveau mandat juridique prévoit une coopération plus structurée concernant les fonctions des garde-côtes, notamment la possibilité de mener des opérations à objectifs multiples avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime et l'Agence européenne de contrôle des pêches.
- Les capacités d'analyse des risques de Frontex seront renforcées. La future Agence remplira un rôle crucial en suivant les flux migratoires, en élaborant des rapports d'analyse des risques et surtout en servant de centre d'information prêt à aider les États membres en permanence. L'obligation générale des États membres de partager leurs informations avec la future Agence revêtira une importance cruciale pour le succès de ses activités. Autre nouveauté importante à signaler, un mécanisme d'évaluation de la vulnérabilité permettra d'identifier la capacité et la disposition des États membres à faire face aux défis qui se posent aux frontières extérieures.
- La future Agence sera également dotée d'un mandat élargi en matière de retours et de coopération avec les pays tiers, en conformité totale avec les garanties nécessaires.

“ Grâce à cela, les migrants pourront présenter leurs griefs à l'Agence s'ils estiment qu'il y a eu atteinte à leurs droits fondamentaux lors d'une opération de celle-ci. ”

Enfin, le respect des droits fondamentaux restera à la base de toutes les activités de la future Agence. Le rôle de l'officier aux droits fondamentaux sera renforcé avec la mise en place d'un nouveau mécanisme de plainte. Grâce à cela, les migrants pourront présenter leurs griefs à l'Agence s'ils estiment qu'il y a eu atteinte à leurs droits



Fabrice Leggeri,
directeur exécutif,
Frontex.

fondamentaux lors d'une opération de celle-ci. Dans la majorité des cas, l'Agence devra se tourner vers l'État membre qui accueille les migrants ou contribue à cet accueil, et dont les agents pourraient avoir un rapport avec l'atteinte supposée aux droits fondamentaux.

Bien sûr, malgré les pouvoirs élargis dont la future Agence sera dotée, celle-ci ne formera qu'un volet de toute solution à la crise migratoire. Par exemple, le train de mesures «Frontières intelligentes», ainsi que la modification envisagée du code frontières Schengen consistant à obliger les États membres à contrôler systématiquement les personnes jouissant de la libre circulation au titre du droit communautaire, sont d'autres mesures cruciales.

En conclusion, s'ils veulent agir avec le maximum d'efficacité, les États membres devront s'unir et trouver une approche commune. En effet, la gestion des frontières extérieures de l'UE est un défi à long terme. Or, ces frontières extérieures devront être «crédibles» si l'Union européenne tient à sauvegarder sa sécurité intérieure et le bon fonctionnement de libre circulation de l'espace Schengen.

Le Médiateur grec et la crise des réfugiés et des migrants

Médiateur grec

La surveillance du respect des droits fondamentaux pendant la crise des réfugiés et des migrants a été au cœur de la stratégie du Médiateur grec depuis un an. Les priorités absolues du Médiateur et ses actions sur le terrain ont été les suivantes:

- visites des îles et, début juillet 2015, réalisation d'interventions publiques en conséquence, en demandant que l'on améliore les structures d'accueil du pays ainsi que la coordination administrative au niveau national et local;
- suivi constant des garanties d'accès au droit d'asile et aux autres droits fondamentaux dans le contexte des flux migratoires mixtes;
- visites régulières de centres de pré-expulsion et de camps de réfugié;
- priorité accordée à la protection des mineurs non accompagnés et d'autres membres de groupes vulnérables;
- commentaires formulés sur les projets de lois en la matière;
- suivi étroit de l'évolution des «hotspots» et de tous les aspects qui concernent leur fonctionnement;
- participation, en tant que contrôleur externe, aux opérations de retour, y compris les réadmissions depuis les îles grecques vers la Turquie, à la suite de la déclaration conjointe UE-Turquie de mars 2016.

“ En 2015, le Médiateur grec a mené une série de visites à Lesbos, Kos et Leros. Ces îles ont dû faire face à une forte augmentation des arrivées de migrants, alors qu'elles ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour les accueillir. ”

En 2015, le Médiateur grec a mené une série de visites à Lesbos, Kos et Leros. Ces îles ont dû faire face à une forte augmentation des arrivées de migrants, alors qu'elles ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour les accueillir. Suite à ces visites, lors d'une intervention publique en juillet, le Médiateur a déclaré que quatre problèmes devaient trouver une solution sans délai (voir le [rapport spécial du Médiateur sur les retours en 2014](#)):

- manque de personnel et fonctionnement limité des centres de premier accueil;
- retard dans le traitement des mineurs non accompagnés avant leur transfert vers un hébergement approprié, et inexistence d'un système de vérification de l'âge pendant la détention;



ElJusticiaDeAragón

#Refugiados #ENO2016 La única manera de evitar un drama absoluto es la solidaridad, dice Defensor Pueblo #Grecia

Selon le Médiateur grec, la solidarité est le seul moyen d'éviter une tragédie tous azimuts.



- détention prolongée des immigrants à cause de la police qui ne montre pas une diligence raisonnable pour préparer et appliquer la procédure de retour;
- infrastructures insuffisantes dans les centres de détention, qui ne répondent pas aux besoins de base des détenus, la situation étant particulièrement désastreuse dans les îles. Dans un [communiqué de presse](#) (en grec), le Médiateur a souligné la nécessité pour le gouvernement d'accélérer le processus et d'émettre tous les actes normatifs nécessaires pour être en mesure d'utiliser le Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) de l'UE et le Fonds pour les frontières extérieures (EBF), qui sont prévus pour améliorer les installations de détention et les centres de premier accueil.

Le fait de créer des synergies avec l'UE et des organisations internationales, des ONG et d'autres bureaux de médiateurs s'est avéré crucial pour obtenir des informations de première main et améliorer la protection des droits de l'homme de l'autre côté des frontières. Le 11 novembre 2015, le Médiateur grec, en compagnie du Médiateur de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), a visité le camp de réfugiés temporaire installé des deux côtés des frontières, à Eidomeni et Vinojug. Cette visite d'inspection a permis aux deux médiateurs de se rendre compte des conditions de vie et du niveau de protection des droits fondamentaux des réfugiés.



Le Médiateur de la Grèce faisant fonction, Vassileios Karydis, en visite dans un camp de réfugiés.

Après la visite, les deux médiateurs ont émis une [déclaration conjointe](#), dans laquelle ils ont consigné leurs principales constatations et adressé des recommandations à leurs autorités gouvernementales respectives. Dans cette déclaration, les médiateurs jugeaient aussi très positif qu'un important mouvement de solidarité était apparu dans les deux pays, des ONG et des individus ayant offert aide et soutien aux réfugiés. Néanmoins, «les bureaux de médiateurs estiment que les mouvements de réfugiés en Europe, sans préjudice de l'espace Schengen ou des dispositions frontalières nationales, présentent aux points frontaliers d'entrée et de sortie des situations de fait qui ne devraient pas être ignorées des gouvernements compétents. Les bureaux de médiateurs considèrent que, dans tous les cas, l'État doit assurer la sécurité des personnes et le respect de leurs droits fondamentaux en termes d'accès à l'asile,



d'hébergement temporaire, d'eau et d'alimentation, d'habillement de base, de soins médicaux, d'information sur les droits et procédures, de protection des groupes vulnérables, comme les familles, les femmes enceintes, les enfants ou les mineurs non accompagnés, les victimes de la traite d'êtres humains, de mauvais traitements ou de torture, les personnes âgées, les personnes handicapées, etc. Une attention particulière doit être accordée à la protection contre les passeurs et trafiquants présents sur l'itinéraire des migrants, ainsi qu'aux phénomènes d'exploitation économique. Par ailleurs, les bureaux de médiateurs estiment que l'État a comme responsabilité et rôle préventif d'établir, à titre de priorité immédiate, un plan d'urgence cohérent applicable aux sites temporaires pour réfugiés et aux fournitures de base pour les grands groupes de réfugiés, afin de couvrir tout risque éventuel de restrictions frontalières sur les routes des réfugiés en Europe.»

À la lumière de ces éléments et à la suite d'une réunion organisée par le Médiateur de Serbie en novembre 2015, qui s'est traduite par la signature de la [déclaration conjointe de Belgrade](#) par les médiateurs de la région au sujet de la protection des droits des réfugiés et des migrants, le Médiateur grec a organisé un atelier international à Thessalonique le 19 février 2016 pour réunir les médiateurs concernés par la route des Balkans occidentaux. Cette conférence, qui s'est soldée par un [plan d'action](#), a défini les mesures nécessaires et les priorités à adopter pour instaurer une coopération complète entre les bureaux de médiateurs dans le but de relever les défis en matière de droits de l'homme que pose la gestion de la crise des migrants et des réfugiés en Europe.

La réponse à la crise des migrants

Médiateur national de l'ancienne République yougoslave de Macédoine

Le Médiateur surveille les conditions de vie dans les centres de détention, en particulier le Centre pour étrangers et le Centre pour demandeurs d'asile. À plusieurs occasions depuis 2013, le Médiateur a critiqué les autorités publiques au sujet du mauvais état des structures d'accueil, tout en les mettant en garde contre l'éventualité d'une crise des réfugiés dans cette partie de l'Europe, les Balkans occidentaux étant l'une des principales routes de transit vers les pays de l'Union européenne.

“ La première initiative prise par le Médiateur au sujet de la loi sur l'asile a eu pour résultat d'établir une durée de 72 heures de séjour légal dans le pays pour les étrangers. ”

Devant l'augmentation du nombre de migrants transitant par le pays depuis le début 2015, le Médiateur a adopté une série de mesures concrètes pour garantir la protection des droits et des libertés de ces personnes. En tant que mécanisme national de prévention, le bureau du Médiateur surveille de près la situation dans les lieux de détention des étrangers en évaluant les conditions matérielles et autres qui y règnent.

Dans le but d'améliorer la législation en la matière, le Médiateur a présenté, à deux occasions, des amendements et des compléments à la loi sur l'asile.

La première initiative prise par le Médiateur au sujet de la loi sur l'asile a eu pour résultat d'établir une durée de 72 heures de séjour légal dans le pays pour les étrangers. La seconde initiative visant à modifier la loi sur l'asile, préparée conjointement avec des organisations de la société civile, a été soumise en juin de cette année. Ces amendements réglementent les conditions et la procédure d'octroi du droit d'asile aux étrangers ou apatrides.

De plus, en coopération avec des organisations de la société civile et d'autres associations professionnelles, le Médiateur a participé activement à toutes les initiatives et activités de promotion des droits des réfugiés.

Dans le but de sensibiliser le public à la situation dans les centres de transit, le Médiateur, avec ses collègues de Grèce, de Serbie, d'Autriche, d'Albanie et d'Espagne, a effectué plusieurs visites conjointes dans les centres de transit pour réfugiés dans le sud et le nord du pays.

Le Médiateur informe régulièrement le public et appelle les autorités à améliorer les conditions dans les centres et à garantir un traitement digne pour cette catégorie de personnes. Il cherche en priorité à assurer la protection des catégories vulnérables, telles que les femmes, les enfants, surtout les mineurs non accompagnés, et les personnes âgées.

Pour la première fois, cette année, le rapport annuel du Médiateur consacre un chapitre spécial à la crise des réfugiés et à la protection de leurs droits. Le Médiateur a centré son travail sur les conditions matérielles dans les centres de transit, la façon dont les autorités traitent les réfugiés et l'accès à la procédure d'asile.

Dans le but de permettre un travail conjoint en faveur des droits de l'homme, le Médiateur a signé un protocole de coopération avec le bureau du HCR dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et lancé la mise en œuvre d'un projet de 12 mois visant à améliorer le système de protection juridique applicable à la demande d'asile et à l'apatridie.



Le Médiateur de l'ARYM, Idzet Memeti, en visite dans le camp de réfugiés de Tabanovce situé sur la frontière entre son pays et la Serbie.

Le Médiateur est également actif à l'échelle internationale. En 2015, en collaboration avec les Médiateurs de Grèce, de Serbie et d'Autriche, il a lancé l'idée et rédigé le projet de première déclaration sur la protection des droits des réfugiés, qui a par la suite été adoptée lors d'une conférence régionale à Belgrade.

Cette année, à Thessalonique, les bureaux des médiateurs de l'Albanie, de l'Autriche, de la Grèce, du Kosovo, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, de la Serbie, de la Slovénie et de la Turquie ont adopté un plan d'action pour la mise en œuvre d'activités conjointes en matière de protection et de promotion des droits des réfugiés ou migrants.

Par ailleurs, le Médiateur de l'ancienne République yougoslave de Macédoine reste engagé à assurer la protection des droits de l'homme des réfugiés et continuera à surveiller toute menace à l'encontre de ces droits et à enquêter à ce sujet.

Les réfugiés sur la route des Balkans: les défis avant et après la fermeture du corridor humanitaire

Médiatrice du peuple de la Croatie

En septembre 2015, la Hongrie terminait d'installer une clôture de fil barbelé pour fermer sa frontière avec la Serbie, ce qui a eu pour conséquence l'ouverture d'une nouvelle route passant par la Croatie. Quelque 658 068 réfugiés, en majeure partie de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak, sont arrivés en Croatie entre le 16 septembre 2015 et le 6 mars 2016.

En conséquence, la Croatie et les autres pays situés sur la route des Balkans, après un désaccord initial, se sont entendus sur la mise en place d'un corridor humanitaire. De la sorte, ils assuraient le transit des réfugiés vers leurs pays de destination tout en leur offrant la possibilité de demander sur place une protection internationale.

L'application stricte d'une partie des règlements relevant du régime d'asile européen commun, en particulier le règlement de Dublin, a été suspendue. Le but était de garantir la protection des droits de l'homme des réfugiés et d'exercer la solidarité entre les pays situés sur leur route. Avec l'évolution rapide de la situation sur le terrain, les bureaux de médiateurs ont ressenti le besoin d'intensifier leur engagement en faveur de la protection des droits de l'homme des réfugiés.



La Médiatrice de la Croatie, Lora Vidović, parmi des migrants en transition à Tovarnik, en Croatie.

Depuis le tout début, nos équipes ont effectué 26 visites surprises sur 17 sites où des réfugiés ont été rassemblés pendant leur transit par la Croatie, en particulier aux points de franchissement des frontières, dans les centres d'enregistrement et les structures d'hébergement. Ces visites avaient pour but de s'assurer du respect des droits de l'homme et de la dignité des réfugiés. Elles ont porté en particulier sur le suivi de la fourniture d'aide humanitaire, notamment d'un hébergement et de soins de santé appropriés, sur la possibilité de demander une protection internationale et



sur la conduite de la police. Pendant chacune de ces visites, la Médiatrice a formulé sur place plusieurs recommandations concernant la fourniture d'informations et d'hébergement aux réfugiés, le traitement des groupes vulnérables, la disponibilité et la qualité des soins de santé, l'organisation du travail de nuit et d'équipes nocturnes de bénévoles, ainsi que la distribution d'aliments, de vêtements, de couvertures et d'autres objets de première nécessité. La plupart de ces recommandations ont été immédiatement appliquées.

“ Depuis la fermeture des frontières, l'UE a privilégié la sécurité au détriment du respect des droits de l'homme. ”

Toutefois, à la suite d'activités entreprises par l'UE dans le but de résoudre la crise des réfugiés, le 8 mars 2016, les pays de la route des Balkans ont décidé, d'un commun accord, de fermer leurs frontières et de n'autoriser le passage qu'aux porteurs d'un titre de voyage en règle ou aux personnes demandant une protection internationale. La frontière entre l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Grèce a été totalement fermée et contrôlée par les deux pays, ce qui a placé des milliers de personnes dans des conditions précaires.

En Croatie, après la fermeture de la route des Balkans, 320 personnes sont restées dans le Centre de transit d'hiver à Slavonski Brod. Leur statut a été déterminé conformément à la loi sur les étrangers. En d'autres termes, toutes ces personnes se sont vues signifier une décision de retour et interdire de quitter le Centre. Notre équipe s'est rendue dans le Centre à trois reprises et a adressé des avertissements et recommandations au ministère de l'Intérieur concernant les raisons de droit du placement dans le Centre, les conditions d'hébergement, la fourniture de soins de santé et l'accès à l'information.

Depuis la fermeture des frontières, l'UE a privilégié la sécurité au détriment du respect des droits de l'homme. Elle essaie de réguler l'afflux de réfugiés passant ses frontières en améliorant les programmes de relocalisation et de réinstallation et en offrant de l'aide aux pays d'origine des réfugiés. Dans ce cadre, le traitement des migrants est très strict et le statut qui leur est assigné (celui d'un demandeur de protection internationale ou celui d'un migrant irrégulier) dépend de la rapidité et de la clarté avec lesquelles ils sont capables de communiquer leur demande de protection internationale. Cette situation ouvre la porte aux violations de l'un des droits fondamentaux garantis aux réfugiés: le droit de non-refoulement.

Le Médiateur espagnol face à la crise migratoire

Médiateur espagnol

L'année 2015 s'est achevée en Europe sur la plus grave crise migratoire que nous ayons connue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'Europe est le théâtre d'une véritable situation d'urgence humanitaire qui oblige les médiateurs à être particulièrement attentifs.

Le contrôle des flux migratoires, d'une part, et la nécessité, pour les personnes désireuses d'entrer en Europe par nos frontières, de pouvoir le faire de manière légale et ordonnée d'autre part, doivent nécessairement être compatibles avec le respect des droits de l'homme et des obligations internationales souscrites par les États membres de l'UE.



La Médiatrice d'Espagne, Soledad Becerril Bustamante, dans le camp de réfugiés de Tabanovce, ancienne République Yougoslave de Macédoine, ARYM.

D'après les données d'ACNUR, plus d'un million de personnes, migrants et réfugiés, ont atteint les côtes européennes en 2015, contre 200 000 personnes en 2014.

En Espagne, l'année 2015 s'est achevée par un nombre record de demandes de protection internationale, environ 13 000 demandes déposées contre 6 000 en 2014. Ces chiffres ne représentent pas 1 % du total des demandes déposées dans l'Union européenne et, néanmoins, ont eu un fort impact sur le système d'asile en Espagne, qui s'est vu complètement débordé en termes de traitement des demandes et de prévisions d'accueil.



Le principal problème qu'affronte l'Espagne, en raison notamment de sa condition unique de frontière terrestre européenne avec le continent africain, est la nécessité d'identifier rapidement les personnes qui cherchent à entrer sur son territoire de façon irrégulière et qui ont besoin d'une protection internationale.

La réponse à cette situation ne peut provenir uniquement de l'Espagne. Elle doit être commune et coordonnée au sein de l'Union européenne, étant donné que seule une réponse urgente unifiée de la part de l'Europe permettra de faire face à la crise actuelle.

Notre institution a engagé une [action](#) pour connaître le degré d'exécution du programme de réinstallation de réfugiés accepté par l'Espagne, ainsi que les mesures prises en matière de coordination entre les communautés autonomes et les municipalités.

Depuis 2013, le médiateur donne l'alerte sur le changement de profil des personnes qui cherchent à entrer sur le territoire national de façon irrégulière par Ceuta et Melilla, et sur la nécessité de prendre des mesures d'urgence pour l'adaptation du système d'accueil espagnol à cette réalité.

Le nombre élevé de mineurs dans le [centre de séjour temporaire pour immigrants](#) (CETI) de Melilla, ainsi que de personnes handicapées, a dépassé en quelques mois, en 2015, la capacité d'accueil du centre, et a obligé à établir des recommandations pour [répondre aux besoins éducatifs spécifiques des mineurs arrivant au CETI](#) et pour [transférer vers la péninsule les familles ayant des mineurs à charge ou les personnes handicapées](#), en collaboration avec des organisations spécialisées dans l'accueil humanitaire.

“ **L'ouverture des frontières et la circulation des personnes sont à l'origine de progrès des économies, des sciences, des droits et des libertés.** ”

D'après un [communiqué de presse d'Eurostat datant de mai 2016](#), 85 000 mineurs étrangers non accompagnés ont demandé une protection internationale en Europe en 2015. Ce nombre représente une augmentation spectaculaire par rapport aux années précédentes. Entre 2008 et 2013, le nombre de ces demandes oscillait entre 11 000 et 13 000. Ce nombre a augmenté en 2014 jusqu'à atteindre 23 000 et a quasiment quadruplé en 2015.

Il est d'une importance capitale de détecter immédiatement la présence d'[éventuels mineurs non accompagnés](#) parmi les étrangers arrivant en Espagne, notamment lorsqu'ils arrivent en groupes avec des adultes.

Nous avons demandé l'adoption de mesures non seulement à l'échelle nationale, mais aussi à l'échelle européenne, pour mettre en place [un registre européen permettant d'assurer le suivi de ces mineurs](#). Il convient de progresser en faveur de la [coordination avec les autorités des communautés autonomes en matière de protection des mineurs](#), et de réviser le protocole pour la détermination de l'âge, en particulier dans le cas des [mineurs pouvant être des victimes potentielles de traite des êtres humains](#) ou de tout autre type d'exploitation.



L'ouverture des frontières et la circulation des personnes – sans fléchissement de la surveillance et des contrôles – sont à l'origine de progrès des économies, des sciences, des droits et des libertés. Des noms de famille polonais, allemands, anglais, hongrois, arabes, juifs et espagnols se sont dispersés sur les différents continents. Ils ont contribué à construire de magnifiques démocraties.

Allons-nous, à présent, reconstruire des murs ou creuser des tranchées plus modernes, ou encore poser de nouvelles clôtures de fil barbelé? Ou serons-nous capables d'accueillir – comme nous l'avons été nous-mêmes dans le passé – les personnes qui fuient la guerre, tous ceux qui n'éprouvent aucune fierté à appartenir à un pays où ils sont persécutés?

Les efforts de l'Autriche en faveur des réfugiés mineurs non accompagnés

Conseil autrichien des médiateurs

L'année dernière a été marquée par l'énorme pression ressentie par nombre de pays européens face aux centaines de milliers de réfugiés et de migrants qui sont arrivés à leurs frontières. La plupart de ces pays font de leur mieux pour gérer le grand nombre de demandes d'asile et trouver des solutions à long terme et des mesures d'intégration. Néanmoins, l'année dernière a également vu de nombreuses scènes tragiques aux frontières, où des personnes fuyant la guerre et la terreur tentaient désespérément d'entrer en Europe, de sauver leur vie et d'offrir un avenir meilleur à leurs enfants.

Dans ce contexte, il est vite devenu évident que les organismes de médiateurs indépendants et les institutions nationales de défense des droits de l'homme avaient un important rôle à jouer, tant pour protéger les réfugiés que pour introduire une perspective centrée sur les droits de l'homme dans les débats politiques.



La Médiatrice de l'Autriche, Gertrude Brinek, en visite dans un camp de réfugiés à la frontière gréco-macédonienne.

Le Conseil autrichien des médiateurs (AOB) s'est beaucoup mobilisé pour sensibiliser le public à la situation des droits de l'homme pour les réfugiés partout dans le pays. Étant donné que les réfugiés ont tendance à ne pas déposer plainte, en raison d'un manque d'information, il était clair que l'AOB devait s'engager de façon proactive pour enquêter sur les cas de mauvais traitements, d'exploitation et autres atteintes aux droits de l'homme dans les centres de réfugiés.

En Autriche, l'on insiste beaucoup sur le fait que les institutions de droits de l'homme doivent veiller en particulier à renforcer la promotion et la protection des droits de l'homme des groupes vulnérables. Les enfants, les mineurs non accompagnés ou les

personnes handicapées requièrent l'attention spéciale des défenseurs des droits de l'homme.

Avant la crise des réfugiés, quelque 11 000 enfants et adolescents vivaient dans des institutions de protection sociale en Autriche. L'an dernier, plus de 6 800 réfugiés mineurs non accompagnés ont demandé l'asile, une situation qui a créé d'énormes

“ Les communautés socio-thérapeutiques de Vienne sont un excellent exemple pratique de mise en œuvre de certaines de ces recommandations. ”

problèmes pour trouver des lieux pouvant accueillir ces jeunes nouveaux venus. Le Conseil autrichien des médiateurs a constaté un exemple particulièrement tragique en Styrie, où 300 réfugiés mineurs non accompagnés ont été placés dans un seul centre, créant de nombreuses tensions entre mineurs.

C'est pourquoi l'AOB s'efforce sans cesse de sensibiliser le public et les autorités politiques à accorder davantage d'attention à ces groupes vulnérables. Outre un grand nombre de visites rendues dans les plus grands centres de réfugiés du pays, l'AOB a adressé plusieurs recommandations aux *länder* autrichiens et organisé des conférences de presse sur ce thème.

Les communautés socio-thérapeutiques de Vienne sont un excellent exemple pratique de mise en œuvre de certaines de ces recommandations. En effet, elles mettent à la disposition des réfugiés mineurs non accompagnés des appartements où ils vivent en petits groupes de dix. En outre, ces mineurs peuvent consulter à tout moment des services psychiatriques et une équipe d'assistance pluridisciplinaire, accessible jour et nuit.

Pour les enfants et adolescents, il est particulièrement important de pouvoir rester actif et d'entrer immédiatement dans le système éducatif. Les mesures éducatives fondées sur l'âge sont la seule façon d'intégrer ces jeunes dans la nouvelle société et de leur donner une chance de commencer au plus tôt à vivre la vie qu'ils choisissent.

Cet excellent exemple d'intégration réussie montre qu'une attention spéciale pour les groupes vulnérables est cruciale et peut aider à protéger les personnes qui en ont le plus besoin. L'engagement proactif de l'AOB indique que toutes les décisions et déclarations et tous les documents – l'ensemble du travail non seulement des institutions nationales de défense des droits de l'homme mais aussi des organismes de médiateurs internationaux – sont désormais essentiels et que les mécanismes et la coopération entre les diverses parties prenantes sont capables d'améliorer la situation des réfugiés.

Le MNP hongrois centré sur les droits de l'enfant pendant sa première année de fonctionnement

Commissaire aux droits fondamentaux de la Hongrie

Le mécanisme national de prévention (MNP) au titre du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture (OPCAT) a commencé ses activités en Hongrie le 1^{er} janvier 2015, au terme d'une année de préparation. En Hongrie, comme dans beaucoup d'autres pays, le commissaire aux droits fondamentaux (Médiateur) est responsable des missions du MNP. Le département des affaires administratives du MNP est doté d'un personnel de huit membres. Ceux-ci, accompagnés d'experts externes, ont effectué 15 visites en 2015 dans des lieux de détentions tels que bureaux de police, prisons, camps de réfugiés, services psychiatriques fermés, institutions de services sociaux et résidences pour personnes âgées. Sauf dans ce dernier cas, les visites du MNP se sont centrées sur les droits de l'enfant.



László Székely, commissaire aux droits fondamentaux; Elisabeth Sándor-Szalay, commissaire adjointe aux droits fondamentaux, Médiateur pour les droits des minorités nationales; et Marcel Szabó, Médiateur pour les générations futures, Hongrie.

Lors de la toute première visite au Centre de détention surveillée pour réfugiés de Debrecen, les membres de l'équipe d'inspection ont examiné les bonnes pratiques de l'institution quant aux repas servis aux enfants par rapport à leur religion, leur âge ou leurs régimes spéciaux. Certains problèmes y ont cependant été détectés. Des familles exclusivement originaires du Kosovo étaient placées avec d'autres familles dans de grandes pièces pour huit ou dix personnes – rendant l'intimité familiale difficile à obtenir –, alors qu'il y avait des pièces vides à l'étage supérieur du bâtiment. Pendant les examens médicaux, des parents étaient obligés de se déshabiller en présence de leurs enfants, même du sexe opposé. Il n'y avait pas de toilettes ou lavabos adaptés aux enfants dans le bâtiment. Du personnel en uniforme surveillait les rares divertissements proposés aux enfants, en étant généralement incapable de communiquer avec ceux-ci à cause du manque de formation et de la barrière de la langue. Le centre a été fermé peu de temps après la publication du rapport du MNP. Le ministère de l'Intérieur a admis le problème et tâche d'employer davantage de personnel féminin.

Le MNP a aussi visité les centres d'accueil pour enfants de Debrecen, Fót et Kaposvár. Dans deux de ces lieux de détention, les problèmes les plus graves étaient la prostitution d'enfants et la violence entre enfants. Les enfants qui sortaient en permission ou allaient à l'école, ou ceux qui s'étaient enfuis, ont déclaré avoir subi une marginalisation ou été impliqués dans des actes délictueux, des abus de drogue ou de la prostitution. Dans certains cas, c'étaient des pensionnaires mineurs qui organisaient le travail sexuel. Dans tous les centres inspectés, la pratique d'isolement des enfants et le cadre juridique y afférent étaient disparates et arbitraires. À la suite des rapports

“ Après la publication du rapport du MNP, le ministère de la Justice a alloué un budget de 2 milliards de forints hongrois à la rénovation de cet hôpital. ”

dressés par le MNP, le ministère des Capacités humaines a mis sur pied des groupes de travail dans le but de remédier à ces problèmes.

Dans une prison pour mineurs de Tököl, le MNP a constaté des violences entre jeunes de moins de 18 ans. Certains pensionnaires se plaignaient aussi de violences sexuelles et de rituels d'admission dégradants exécutés par d'autres prisonniers. Certains membres du personnel utilisaient un langage sexiste et raciste à l'encontre des jeunes de minorités roms et des psychologues – exclusivement des femmes – qui travaillaient dans le centre. Le directeur général du département hongrois des prisons a rendu une visite d'inspection dans l'établissement de Tököl. Suite à cette visite, il a adressé une lettre en réponse au Médiateur pour lui annoncer qu'il allait mettre fin aux mauvais traitements dans la prison.

Dans l'unique hôpital pénitentiaire de Hongrie, le MNP a visité l'unité mères-bébés, constatant que les détenues n'y disposaient pas d'eau chaude en permanence. Le minimum officiel de 6 m² d'espace vital par mère n'était pas non plus respecté. Après la publication du rapport du MNP, le ministère de la Justice a alloué un budget de 2 milliards de forints hongrois à la rénovation de cet hôpital.

Dans une unité psychiatrique fermée, le MNP a trouvé un jeune de 17 ans diagnostiqué comme autiste, placé en compagnie d'adultes, surtout des patients atteints de démence et des toxicomanes. Une telle pratique n'est pas autorisée par la législation hongroise. Le rapport relatif à ce cas, largement diffusé, a énormément attiré l'attention des médias, ce qui a permis d'accroître la sensibilisation aux droits de l'enfant dans les établissements psychiatriques de tout le pays.

En outre, le MNP a visité un foyer pour enfants handicapés à Fót. Dans cette institution, les enfants n'étaient pas correctement impliqués dans la conception de leur plan d'éducation et de développement, ou ne l'étaient pas de manière satisfaisante. Le rapport sur cette visite a été publié à la mi-juin 2016. Les autorités n'ont pas été en mesure de réagir à ce problème constaté.

Le MNP projette d'organiser un atelier consacré à l'interdiction totale de tout mauvais traitement d'enfants, au déroulement de sa visite et au dialogue de suivi prévu avec les autorités pour la fin 2016.

Les droits fondamentaux des étrangers en France: rapport du Défenseur des droits

Défenseur des droits

Le Défenseur des droits estime que le respect des droits fondamentaux des étrangers est un marqueur essentiel du degré de protection des droits et des libertés dans un pays.

Les analyses juridiques développées ne concernent que les droits effectivement consacrés par le droit positif et entendent souligner l'écart mesurable entre la proclamation théorique de ces droits et leur effectivité.

Il convient au préalable de souligner que:

- Concernant l'entrée, le séjour et l'éloignement, le droit positif autorise a priori les différences de traitement précisément fondées sur la distinction entre la catégorie juridique des «nationaux» et celle des «étrangers».

Dans ces domaines, le pouvoir discrétionnaire de l'État est important. Il n'est toutefois pas sans limite et ne saurait en aucun cas être discriminatoire. Il appartient au Défenseur des droits de rappeler que, même dans un domaine aussi régalién, le respect des droits fondamentaux doit être garanti.

- À l'inverse, dans la plupart des domaines de la vie quotidienne, protection sociale, enfance, santé, logement..., le droit interdit a priori d'établir des différences de traitement. Cependant, au-delà des pratiques illégales qui contreviennent à cette interdiction, comme les refus de scolarisation ou d'accès aux soins par exemple, c'est la règle de droit elle-même qui, en instaurant parfois des critères apparemment neutres, limite de fait le plein accès aux droits fondamentaux des étrangers.

Loin d'être naturelles et immuables, les règles de droit dédiées aux étrangers ou s'appliquant principalement à eux – qu'il s'agisse de l'étranger présent sur le territoire français depuis peu ou au contraire depuis longtemps – sont autant de choix opérés par le législateur et le pouvoir réglementaire qui reposent sur des considérations fluctuantes dans le temps. C'est dans ce contexte que se développent des idées préconçues, fréquemment alimentées par une peur irraisonnée des étrangers.

Aucune période de l'histoire de l'immigration, aussi intense soit-elle, n'a modifié le socle des valeurs républicaines communes. Ni le million de rapatriés et harkis au début des années 60, pas plus que tous les Portugais, Espagnols, Italiens, Algériens, Marocains, Tunisiens, venus – pour travailler – dans les années 60 et 70. Ni les immigrés subsahariens que l'indépendance des États africains a conduits en Europe. Ni les 200 000 «boat people» au début des années 70 et ce, alors que la situation économique de la France commençait à se dégrader, que le gouvernement avait suspendu l'immigration de travailleurs et que la «maîtrise des flux migratoires» était déjà un enjeu du discours politique.

Dans ce domaine, les mots utilisés, véhicules d'idées et de stéréotypes, ne sont pas neutres ni sans conséquence. Migrants, réfugiés, clandestins, sans-papiers, immigrés, exilés sont autant de mots rarement utilisés de manière indifférente. Depuis une période



Jacques Toubon,
Défenseur des droits
de la France.

récente, le terme «migrant» a néanmoins tendance à être utilisé pour disqualifier les personnes, leur dénier un droit à la protection en les assimilant à des migrants «économiques», dont l'objectif migratoire serait utilitariste et, partant, moins légitime que celui lié à la fuite de la guerre ou des persécutions, opéré par le réfugié. Ainsi, malgré les bonnes intentions tendant à souligner le contexte dans lequel ces personnes ont fui leur pays, l'appellation de «réfugié» est à double tranchant en ce qu'elle peut inciter à distinguer, une fois de plus, les «bons» réfugiés, ceux qui pourraient prétendre à une protection au titre de l'asile, des «mauvais» migrants dits économiques, ce qui n'a pas de sens.

“ Le fait que le droit et les pratiques perçoivent les individus comme «étrangers» avant de les considérer pour ce qu'ils sont en tant que personne, enfants, malades, travailleurs ou usagers du service public, conduit à affaiblir sensiblement leurs accès aux droits fondamentaux. ”

Cette distinction conduit à jeter le discrédit et la suspicion sur les exilés dont on cherche à déterminer si leur choix d'atteindre l'Europe est noble, «moral» et pas simplement utilitaire. Avec, à la clé, le risque de priver de protection des personnes qui sont en droit d'en bénéficier. C'est cette logique de suspicion qui irrigue l'ensemble du droit français applicable aux étrangers – arrivés récemment comme présents durablement – et va jusqu'à «imprégner» des droits aussi fondamentaux que ceux de la protection de l'enfance ou de la santé. Le fait que le droit et les pratiques perçoivent les individus comme «étrangers» avant de les considérer pour ce qu'ils sont en tant que personne, enfants, malades, travailleurs ou usagers du service public, conduit à affaiblir sensiblement leurs accès aux droits fondamentaux.

Lien vers la [synthèse du rapport du Défenseur des droits: Les droits fondamentaux des étrangers en France](#), mai 2016.

Promouvoir
la transparence
du lobbying comme
un principe de bonne
administration

Temps forts de la conférence du Réseau européen des Médiateurs tenue les 13 et 14 juin 2016

Médiatrice européenne

L'effet pervers du lobbying inapproprié

Le débat s'est centré sur le fait que le lobbying est un moyen légitime pour les parties prenantes de faire parvenir leurs avis aux décideurs politiques mais que le recours à ce moyen doit être aussi transparent que possible.

Selon Emily O'Reilly, Médiatrice européenne, la transparence du lobbying s'est améliorée depuis son entrée en fonction en 2013 mais des mesures supplémentaires pourraient être prises. Elle a demandé instamment à la Commission, représentée par la directrice générale faisant fonction Paraskevi Michou, de remanier le registre de transparence afin qu'il serve mieux l'intérêt public.



Session 2: promouvoir la transparence du lobbying comme un principe de bonne administration

Intervenants (de gauche à droite):

Christof-Sebastian Klitz, directeur de la représentation dans l'UE, Volkswagen; Reinier van Zutphen, Médiateur des Pays-Bas; Paraskevi Michou, directrice générale faisant fonction, Commission européenne; Peter Tyndall, Médiateur de l'Irlande; et Emily O'Reilly, Médiatrice européenne.

Le registre du lobbying de l'Irlande, le plus complet d'Europe, a servi de point de référence régulier pendant le débat. Peter Tyndall, le Médiateur irlandais, a présenté les principaux aspects de ce registre, notamment le fait qu'il est obligatoire, couvre de nombreux domaines et, à partir de 2017, que des sanctions seront appliquées en cas de manquement aux règles du registre.

Le Médiateur national des Pays-Bas, Reinier van Zutphen, a fait observer que son pays avait aussi récemment introduit d'importants changements en matière de transparence. Il y a peu, les Pays-Bas ont en effet adopté une loi sur l'accès à une administration



Gundi Gadesmann

After [#Diesel](#) scandal, increased [#lobbying](#) transparency helps to re-establish trust, says Head of EU Volkswagen office Klitz [#ENO2016](#)

Selon Christof-Sebastian Klitz, directeur du siège de la firme Volkswagen pour l'UE, une transparence accrue est susceptible de contribuer à rétablir la confiance après le scandale des véhicules à moteur diesel.



Paraskevi Michou Commission leading by example wants other institutions to join transparency discussions #ENO2016

Paraskevi Michou, secrétaire générale adjointe à la Commission européenne, donnant l'exemple, souhaite que d'autres institutions s'associent aux débats sur la transparence.



“ Emily O'Reilly a fait remarquer que cette question touche le cœur même du débat car elle montre que ce sont les citoyens qui, au final, paient le prix du lobbying inapproprié et des règles laxistes. ”

transparente, concernant la correspondance et les documents. Christof-Sebastian Klitz, directeur de la représentation du groupe Volkswagen auprès de l'UE, a livré l'avis d'une partie prenante sur le lobbying. Selon lui, le lobbying à Bruxelles a évolué

ces dernières années, passant de «dîners bien arrosés» à un processus plus formel. Il a répondu au pied levé à une question technique posée par un participant concernant les révélations selon lesquelles VW a manipulé les tests d'émissions pour faire paraître ses voitures plus écologiques qu'en réalité. Emily O'Reilly a fait remarquer que cette question touche le cœur même du débat car elle montre que ce sont les citoyens qui, au final, paient le prix du lobbying inapproprié et des règles laxistes.

Plusieurs questions et déclarations des participants ont évoqué les différences entre États membres et la façon de définir le lobbying. Des participants ont par ailleurs fait observer que, dans certains pays, le lobbying est considéré comme une activité relevant de la corruption.



Shada Islam, modératrice; Christof-Sebastian Klitz, directeur de la représentation dans l'UE, Volkswagen; Reinier van Zutphen, Médiateur des Pays-Bas; Emily O'Reilly, Médiatrice européenne; Paraskevi Michou, directrice générale faisant fonction, Commission européenne; et Peter Tyndall, Médiateur de l'Irlande.



Emily O'Reilly a fait la remarque plus générale que la transparence du lobbying est une question touchant aux droits de l'homme. Évoquant la crise financière, la Médiatrice européenne a estimé qu'elle débouchait sur de grosses difficultés économiques et financières et s'expliquait, en grande partie, par des intérêts commerciaux et politiques trop étroitement entremêlés.

Les débats menés ensuite par le groupe de travail ont illustré les diverses attitudes des États membres quant à la façon de réglementer le lobbying. La majorité des participants étaient cependant d'accord pour dire qu'il est important de promouvoir une culture du service et de la transparence dans les administrations publiques.



Des groupes d'experts au pantouflage: le travail de la Médiatrice européenne en matière de transparence du lobbying

Médiatrice européenne

L'UE adopte des lois qui affectent quasiment tous les aspects de la vie des citoyens. Des lois qui déterminent quels produits chimiques entrent dans la composition des produits ménagers, à combien s'élève la facture du service d'itinérance pour les téléphones mobiles, le nombre d'heures de travail par semaine, etc. De ce fait, Bruxelles est un pôle d'attraction pour nombre d'entreprises, d'associations et de lobbyistes qui essaient d'influer sur le contenu ou la forme de ces lois.

Le lobbying est une activité légitime mais il doit se faire en toute transparence. Les citoyens ont le droit de savoir quelles influences sont exercées – et comment elles le

sont – sur l'élaboration des politiques de l'UE. C'est pourquoi Emily O'Reilly, la Médiatrice européenne, a mené une série d'enquêtes dans le but de rendre plus concrète l'approche de l'administration de l'UE par rapport au lobbying.

“ En réponse aux interventions de la Médiatrice, la Commission européenne a convenu d'accroître la transparence des réunions des groupes d'experts grâce à la publication de procès-verbaux exhaustifs. ”

En réponse aux interventions de la Médiatrice, la Commission européenne a convenu d'accroître la transparence des réunions des groupes d'experts – qui sont plus de 800 à conseiller la Commission sur les politiques – grâce à la publication de procès-verbaux exhaustifs. Elle a aussi commencé à publier les noms de certains hauts fonctionnaires qui quittent leur poste pour prendre un nouvel emploi. Cette pratique peut contribuer

à éclairer le phénomène dit du pantouflage, par lequel d'anciens hauts fonctionnaires de l'UE finissent par influencer leurs ex-collègues dans le cadre de leur nouvel emploi. La Médiatrice a appelé toutes les autres institutions et agences à adopter les mêmes mesures de transparence.

De plus, Emily O'Reilly a demandé à la Commission de publier proactivement en ligne toutes les réunions de son personnel avec les lobbyistes du tabac. Cette demande a été faite après réception d'une plainte d'une ONG qui prétendait que la Commission ne respectait pas ses obligations conformément à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, qui régit la transparence du lobbying exercé par l'industrie du tabac. La Médiatrice a marqué son accord et indiqué à la Commission que, dans la mesure où les politiques de l'Union sont élaborées avec l'aide de plusieurs services de la Commission, il n'était pas suffisant que seule la direction générale Santé et sécurité alimentaire fasse preuve de transparence au sujet de ses réunions avec des représentants de l'industrie du tabac.

Si l'on tient à renforcer la confiance du citoyen dans l'administration publique de l'UE, il importe de démentir toute impression qu'un lobbying inapproprié est possible. Cette considération fait partie de la justification expliquant la décision prise par la Médiatrice en mai 2016 d'ouvrir une enquête sur la façon dont la Commission évalue



Epaca

.@EUombudsman "majority of complaints lodged is about #transparency and #lobbying" #ENO2016

La majorité des plaintes adressées aux médiateurs sont relatives à la transparence et au lobbying.



Christof-Sebastian Klitz, directeur de la représentation dans l'UE, Volkswagen; Reinier van Zutphen, Médiateur des Pays-Bas; Paraskevi Michou, directrice générale faisant fonction, Commission européenne; Peter Tyndall, Médiateur de l'Irlande; et Emily O'Reilly, Médiatrice européenne.

les conflits d'intérêts concernant ses conseillers spéciaux, choisis pour leur expertise spécifique qu'ils peuvent apporter directement aux commissaires selon leurs besoins. Le but de l'enquête est d'assurer que les règles soient suffisamment bien établies pour éviter toute influence inappropriée sur l'élaboration des politiques.

Parfois, la Médiatrice européenne décide de réagir à un événement au moment où il survient. Cela a été le cas lorsque l'ancien président de la Commission, José Manuel Barroso, a accepté un poste de conseiller chez Goldman Sachs peu de temps après la «période de carence» stipulée dans le code de conduite des commissaires. Cette nomination a incité la Médiatrice à se demander si ce code est suffisant pour protéger l'intérêt public. Dans une autre affaire relative à un ancien commissaire de l'UE, la Médiatrice avait suggéré de renforcer le code, notamment en y introduisant des sanctions.

La Médiatrice européenne a également fait plusieurs propositions de réforme du registre de transparence de l'UE afin de le transformer en une «plaque tournante de la transparence». La finalité du registre consisterait à fournir, en un clin d'œil, une image aussi complète que possible de la façon dont une organisation donnée cherche à influencer une institution de l'UE. Le registre devrait détailler dans quel groupe d'experts une organisation aurait siégé, quels hauts fonctionnaires ses représentants auraient rencontrés, ainsi que les consultations auxquelles l'organisation aurait assisté.



Yannik Bendel

.@EUombudsman: "It is in industry interest to have an equal playing field in #EU #lobbying" #ENO2016 @TI_EU @BUSINESSEUROPE @vwgroup_en

Il est dans l'intérêt de l'industrie d'être sur un pied d'égalité en ce qui concerne le lobbying au niveau de l'UE.

Le lobbying ne se déroule pas qu'au niveau de l'UE, il fait aussi partie de la scène nationale. Dans cet esprit, en fin d'année 2015, la Médiatrice européenne s'est adressée à ses collègues du Réseau européen des Médiateurs afin de découvrir quelles règles nationales sont en place pour réglementer le lobbying. Le but de cette



European Ombudsman

Commission staff at all levels should be more in tune on how [#lobbying](#) works and how it affects their work [#ENO2016](#) [#eulobbying](#) [#euombudsman](#)

Quel que soit leur niveau, les fonctionnaires de la Commission devraient être mieux informés de la manière dont le lobbying fonctionne et se montrer plus attentifs à son influence sur leurs activités.

consultation était de sensibiliser les membres du Réseau au problème du lobbying à tous les niveaux (local, régional, national et européen) et de voir s'il serait utile que la Médiatrice européenne établisse des lignes directrices en la matière. Quinze bureaux de médiateurs nationaux (ou organismes similaires) ont répondu à la consultation. Parmi ceux-ci, seuls l'Autriche et l'Irlande géraient un registre semblable au registre de la transparence de l'UE pour le suivi des activités des lobbyistes. Les résultats de la consultation ont indiqué que, dans la plupart des pays européens, il devrait être possible d'imposer plus d'orientations pratiques ou de règles pour les fonctionnaires qui ont des contacts avec des lobbyistes.

Réglementation sur le lobbying en Irlande

Médiateur d'Irlande

Le lobbying, s'il est exercé en toute transparence, est une partie légitime du processus d'élaboration des politiques. Dans ces conditions, il aide à s'assurer que les fonctionnaires publics aient accès aux informations nécessaires pour prendre des décisions fondées sur des données validées. Étant donné l'importance du lobbying, le public a tout intérêt à savoir qui tente d'influencer qui, et à quel sujet.

Le 1^{er} septembre 2015, la loi de 2015 sur le lobbying est entrée en vigueur en Irlande. Pour la première fois, les personnes exerçant un lobbying ont dû s'inscrire dans un registre en ligne et y envoyer le compte-rendu de leurs activités de lobbying. L'instauration de ce système a offert au public un accès plus aisé aux informations sur la façon dont les décisions en matière de politique, de législation et de financement sont informées et adoptées.



Peter Tyndall,
Médiateur de l'Irlande,
second vice-président de
l'Institut International de
l'Ombudsman.

Ce qui doit être considéré comme du lobbying ne concerne pas uniquement l'identité de la personne communicante mais aussi le contenu et l'objectif de la communication. Cette loi ayant une portée très large, beaucoup de personnes qui ne se considéraient jamais comme des lobbyistes pourraient se voir obligées de s'inscrire au registre si elles répondent aux critères de la loi:

- La personne communicante doit être un «employeur d'au moins dix travailleurs, un représentant ou un organisme menant des activités de plaidoyer» comptant au moins un travailleur rémunéré, une «tierce partie» qui communique, au nom d'un client appartenant à l'une des catégories ci-dessus, contre rémunération, ou «toute personne qui communique au sujet d'un aménagement ou d'une affectation de terrains.»
- La communication doit se faire avec un «fonctionnaire public nommé», notamment les ministres et ministres d'État, membres du Dáil et du Seanad, membres irlandais du Parlement européen, membres des autorités locales, conseillers spéciaux et hauts fonctionnaires civils.

- La communication doit porter sur un «sujet pertinent», notamment l'ébauche, l'élaboration ou la modification d'une politique, d'un programme ou d'une législation, ou sur l'octroi d'une subvention, d'un prêt, d'un contrat ou de toute licence ou autre autorisation impliquant l'utilisation de fonds publics, ou sur tout sujet impliquant un aménagement ou une affectation de terrains.

Si la personne communicante répond à l'un de ces critères, elle doit s'inscrire au registre en ligne et y introduire le compte-rendu de ses activités de lobbying tous les quatre mois, y compris un compte-rendu nul correspondant aux périodes où elle n'a pas exercé de lobbying. Les informations divulguées dans ce compte-rendu sont notamment les noms des personnes sur qui le lobbying a été exercé, la méthode et la fréquence de communication et le résultat escompté.

“ **L'inclusion explicite des députés européens dans la loi reflète la situation réelle dans laquelle ceux-ci font régulièrement l'objet d'un lobbying visant à influencer la position politique de l'État concernant les questions européennes.** ”

Une caractéristique intéressante de cette loi est l'inclusion des membres irlandais du Parlement européen en tant que fonctionnaires publics nommés. L'inclusion explicite des députés européens dans la loi reflète la situation réelle dans laquelle ceux-ci font régulièrement l'objet d'un lobbying visant à influencer la position politique de l'État concernant les questions européennes.

Cette loi a été mise en œuvre progressivement, l'accent ayant été placé, la première année, sur la sensibilisation et les encouragements à respecter les nouvelles dispositions. Dans le

but de permettre aux parties prenantes d'essayer le système, le site web et le registre ont été lancés quatre mois avant l'entrée en vigueur de la loi. Une vaste stratégie de communication a été appliquée afin de faire connaître les obligations découlant de la loi aux personnes qui exercent un lobbying et à celles qui en sont l'objet, et une série de lignes directrices et d'outils d'information ont été publiés.

La plupart des dispositions de la loi, y compris l'obligation de s'inscrire au registre et d'y envoyer ses comptes-rendus, sont entrées en vigueur en septembre dernier. C'est au début de 2017 qu'entreront en vigueur les dispositions d'exécution de la loi, notamment le pouvoir octroyé à l'organisme de régulation d'enquêter et d'engager des poursuites en cas d'infraction ainsi que de prélever des montants fixes en cas de remise tardive des comptes-rendus. Un examen législatif sera réalisé un an après la mise en œuvre de la loi afin d'en évaluer le fonctionnement.



Epaca

Interesting to note big differences between Ireland and NL on [#lobbying](#) practices [#transparency](#) [#ENO2016](#)

Il est intéressant de relever les différences significatives entre les Pays-Bas et l'Irlande en ce qui concerne les pratiques de lobbying.



Les premiers résultats s'avèrent positifs, avec plus de 1 300 personnes et organisations enregistrées à ce jour et plus de 4 500 comptes-rendus introduits dans le système. Les inscriptions au registre sont très diversifiées: entreprises de tous les secteurs de l'économie, organisations sans but lucratif, organismes représentatifs et de plaidoyer, consultants de tierces parties et individus faisant du lobbying concernant un aménagement ou une affectation de terrains.



La réglementation du lobbying est une composante importante d'un cadre éthique solide. La politique consistant à rendre le lobbying plus transparent a des effets pluridimensionnels sur la gouvernance. Elle permet d'assurer un échange ouvert d'informations en garantissant des conditions équitables, ainsi que d'encourager l'engagement d'une grande diversité de parties prenantes. Aspect peut-être le plus important, elle offre au public un accès aux informations sur la façon dont les décisions d'intérêt général sont informées et adoptées, ce qui contribue à lui donner davantage confiance dans les institutions et les processus publics.

Même si ce nouveau régime réglementaire existe depuis peu, le fait qu'il soit déjà si bien respecté est un indicateur positif montrant que la nécessité d'une plus grande transparence du lobbying est généralement acceptée.

La loi autrichienne sur le lobbying: un exemple de bonne pratique

Conseil autrichien des médiateurs

Avant tout, il faut savoir que le Conseil autrichien des médiateurs (AOB) n'est pas compétent pour la loi autrichienne sur le lobbying ni pour le [registre du lobbying et du plaidoyer](#). En outre, l'AOB n'a aucune affaire en cours dans ce domaine. C'est pourquoi ma tâche consiste à vous présenter un aperçu du cadre juridique en vigueur en Autriche.

Le 1^{er} janvier 2013, l'Autriche a été l'un des premiers pays européens à faire appliquer une «loi fédérale visant à assurer la transparence dans l'exercice des intérêts politiques et économiques». Cet acte juridique est connu sous le nom de «loi sur la transparence du lobbying et du plaidoyer de représentation» ou [LobbyG](#).

La loi LobbyG consiste en seulement 18 articles traitant du lobbying et de son cadre en Autriche.



@EUombudsman says ombudsman role is not about creating balance in representation but about protecting the public interest at #ENO2016

Pour la Médiatrice européenne, le rôle des médiateurs ne consiste pas à instaurer un équilibre dans la représentation, mais à protéger l'intérêt des citoyens.

La loi

Par définition, la loi LobbyG régit les «obligations de conduite et d'enregistrement relatives aux activités qui déterminent les processus décisionnels dans la législation ou l'exécution des lois par l'État fédéral, les gouvernements locaux et les organisations communautaires» (article 1/1 de la loi LobbyG).



Günther Kräuter,
Médiateur de l'Autriche,
secrétaire général de
l'Institut International de
l'Ombudsman.

Le registre du lobbying et du plaidoyer

La création du registre du lobbying et du plaidoyer, auquel doivent s'inscrire tous les lobbyistes et les entreprises exerçant du lobbying, forme le noyau de la nouvelle législation. À ce jour, 272 lobbyistes et entreprises exerçant du lobbying s'y sont inscrites. Selon l'article 9 de la loi LobbyG, les groupes suivants sont soumis à l'inscription obligatoire:

- les entreprises exerçant du lobbying (catégorie a1) et leurs domaines de responsabilité (catégorie a2);
- les entreprises qui emploient des lobbyistes (catégorie b);
- les organismes autonomes (catégorie c);
- les groupes d'intérêt (catégorie d).

Pour introduire des informations dans le registre et le code de conduite, les entreprises exerçant du lobbying et les lobbyistes professionnels doivent préciser les noms des lobbyistes, les contrats, les clients et les responsabilités spécifiques, en plus des données de base. Ces données sont le nom de l'entreprise exerçant le lobbying, son numéro d'inscription, le département d'inscription spécifique (catégories a, b, c ou d) et les noms des lobbyistes (catégories a et b). Les organismes autonomes et les parties prenantes doivent uniquement fournir le nombre de lobbyistes salariés et la dépense estimée, en plus des données de base.

Le grand public a seulement accès aux données de base du registre. Toutes les autres informations sont réservées aux personnes autorisées telles que clients, contractants et fonctionnaires. Pour le public, il est donc impossible d'obtenir des informations permettant de savoir, pour une question donnée, qui exerce un lobbying, à quel moment et au nom de qui.

Bien que la loi LobbyG prévoie des sanctions en cas de non-respect de l'obligation d'inscription, il n'existe pas de mécanisme d'exécution clair. Les autorités administratives des districts sont chargées du suivi. Les catégories c et d ne sont pas passibles de sanctions en cas de non-respect de l'obligation d'inscription. Toutefois, la loi LobbyG prévoit des amendes administratives jusqu'à 60 000 euros et la radiation du registre pour les catégories a et b. Pour entamer des poursuites, conformément à cette loi, il faut une accusation officielle du fonctionnaire qui a été contacté par un lobbyiste.

“ Bien que la loi LobbyG prévoie des sanctions en cas de non-respect de l'obligation d'inscription, il n'existe pas de mécanisme d'exécution clair. ”

Points positifs et négatifs de la loi autrichienne LobbyG

La loi LobbyG constitue un progrès majeur mais peut encore être améliorée.

Points positifs:

- Création du registre du lobbying et du plaidoyer.
- Obligation d'inscription pour les lobbyistes et les entreprises exerçant un lobbying.
- Possibilité pour le grand public d'accéder aux données de base du registre.

Points négatifs:

- L'article 12 de la loi LobbyG exclut de son champ d'application les activités de plaidoyer des partenaires sociaux et les conventions collectives des personnes morales, à l'exception des obligations d'inscription contenues dans l'article 9.
- Les activités des bureaux d'avocats sont exclues du champ d'application de la loi, conformément à l'article 2 de la loi LobbyG.
- Bien que la loi LobbyG prévoie des sanctions en cas de non-respect de l'obligation d'inscription, il n'existe pas de mécanisme d'exécution clair.



- Le grand public a seulement accès aux données de base du registre. En d'autres termes, le public peut seulement savoir qui s'est inscrit au registre en tant que lobbyiste, mais pas quels fonctionnaires publics le lobbyiste a contactés ni la teneur des conversations qu'ils ont eues.
- Aucune période de carence n'est imposée aux politiciens et fonctionnaires publics lorsqu'ils passent de leur poste public ou politique vers le secteur privé. Par conséquent, les entreprises peuvent engager des fonctionnaires de tous les rangs et même des ministres.
- Les fonctionnaires publics n'ont aucune obligation de déclarer avec quels lobbyistes ils se sont entretenus sur un sujet donné.
- En Autriche, il n'existe pas de lignes directrices à suivre par les titulaires d'une charge publique concernant leur interaction avec les lobbyistes.
- Les sociétés de lobbying et les lobbyistes ne doivent pas déclarer les dons qu'ils ont octroyés aux partis politiques et à leurs candidats. Ce sont les partis qui, en tant que bénéficiaires, sont tenus de déclarer les dons reçus.

Cartographie presque complète des pratiques de lobbying aux Pays-Bas

Médiateur national des Pays-Bas

En tant que Médiateur national, je reçois peu voire pas de plaintes concernant le lobbying auprès des autorités. Mon institut ne mène pas d'enquête sur les pratiques de lobbying dans l'élaboration des politiques et de la législation. Les plaintes que je reçois concernent l'intégrité, souvent au niveau local. Il s'agit d'actions à l'égard des citoyens individuels. Cela ne signifie toutefois pas que ce sujet ne retient pas mon attention. Au contraire, la transparence et la responsabilité des autorités revêtent une importance fondamentale pour le bon fonctionnement de la démocratie. Comprendre les relations entre les responsables publics et privés constitue un élément important. Je vais résumer ici la situation actuelle dans mon pays et la manière dont je vois les choses.



European Ombudsman

In the Netherlands citizens can use a series of complaints to urge government into being more transparent @nat_ombudsman #opengov #ENO2016

Aux Pays-Bas, les citoyens disposent de tout un éventail de procédures de saisine pour faire pression sur le gouvernement afin qu'il se montre plus transparent.

Prise en compte équilibrée des intérêts et transparence

Aux Pays-Bas, les politiques et la législation font l'objet d'une préparation administrative avant d'être présentées au parlement. Au niveau national, cette préparation est effectuée par les ministères. Au niveau des municipalités, elle est assurée par les agents municipaux. Diverses parties prenantes participent à cette préparation administrative, par exemple des entreprises, des organisations de la société civile, des associations coordinatrices et (parfois) des citoyens à titre individuel. De tels contacts permettent de confronter les concepts aux points de vue des citoyens, ce qui est en soi une bonne chose. Cela renforce la participation des parties prenantes associées à l'élaboration de la réglementation. Néanmoins la vigilance s'impose. Une partie peut faire appel à des bureaux de lobbying professionnels, alors que l'autre n'en a pas les moyens. Dans la pratique, il s'agit donc d'une lutte inégale. Les décideurs politiques doivent par conséquent se montrer vigilants quant à une influence excessive de certaines parties au détriment d'autres parties. Il n'existe (cependant), à ma connaissance, aucun mécanisme spécifique destiné à contrer l'influence excessive de certaines parties pratiquant le lobbying. Ce fait est confirmé par des organisations internationales telles que *Transparency International*. L'absence d'un tel mécanisme risque d'entraîner un déséquilibre entre la prise en compte et la mise en balance des intérêts dans l'élaboration des politiques et de la législation.

C'est pourquoi notre parlement a récemment approuvé une proposition visant à renforcer l'importance du paragraphe «Avis des parties intéressées» dans les propositions législatives (par rapport à une «empreinte législative»). Ce paragraphe donne une idée de la manière dont les parties prenantes ont participé à la préparation des textes législatifs.



Reinier van Zutphen,
Médiateur des Pays-Bas.

Registre des lobbies

Les Pays-Bas ne disposent pas d'un registre obligatoire des lobbies, comme celui qui existe en Irlande, par exemple. La seconde chambre tient, depuis 2012, un registre public des associations représentatives/lobbyistes qui jouissent d'un droit d'accès permanent à la chambre. Lors de la demande d'une carte d'accès, il est obligatoire d'indiquer la finalité de la demande ainsi que l'institution ou l'organisation au nom de laquelle la demande est introduite. Une seule carte d'accès peut être octroyée par organisation/institution. Ces données sont reprises dans le registre, qui est accessible au public. L'association professionnelle pour les affaires publiques tient un registre volontaire des lobbyistes visant à donner un aperçu du nombre de membres de l'association.

Pantouflage

Les personnes qui travaillent dans le secteur public peuvent travailler dans le secteur privé, et inversement. Prenons l'exemple d'un ancien responsable politique qui travaille maintenant comme lobbyiste. Si des privilèges transparaissent lors de l'élaboration des politiques et de la législation, il peut en résulter un déséquilibre dans le processus de prise en compte des intérêts. Cela signifie que certaines parties peuvent exercer une plus grande influence sur une proposition ou une idée. Cette problématique a également été soulignée par *Transparency International*. Le Médiateur national n'a lui-même mené aucune enquête à ce sujet.

“ Les autorités néerlandaises accordent manifestement de l'attention à cette question, étant donné qu'une proposition visant à insérer un paragraphe consacré aux lobbies dans les propositions législatives a récemment été approuvée. ”



Conclusion

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de vue d'ensemble claire de l'influence excessive exercée par certaines parties privées sur le processus d'élaboration des politiques et de la législation. Nous ne disposons pas non plus de mécanisme spécifique visant à encadrer une telle influence. Toutefois, les autorités néerlandaises accordent manifestement de l'attention à cette question, étant donné qu'une proposition visant à insérer un paragraphe consacré aux lobbies dans les propositions législatives a récemment été approuvée. Il serait dès lors possible de mieux comprendre l'influence exercée par les parties privées dans l'élaboration de la nouvelle réglementation.

Les défis de l'état de droit dans l'UE

Temps forts de la conférence du Réseau européen des Médiateurs tenue les 13 et 14 juin 2016

Médiatrice européenne

Promouvoir l'état de droit dans l'UE

En cette période, l'Union européenne est confrontée à plusieurs défis concernant l'état de droit au sein même de ses États membres. Le principal outil dont elle dispose pour relever de tels défis est l'article 7 du Traité, qui autorise la suspension de certains droits (comme le droit de vote) pour les États membres qui sont jugés responsables d'une violation persistante des valeurs de l'UE. Cet article, souvent évoqué comme l'«option nucléaire», n'a jamais été appliqué, bien qu'évoqué à plusieurs reprises dans des discussions politiques.

Le débat du Réseau a eu lieu alors que la Commission européenne avait soulevé des préoccupations au sujet de changements apportés par le gouvernement de la Pologne au Tribunal constitutionnel et aux médias publics du pays. Selon Sophie in 't Veld, députée au Parlement européen, l'UE dispose de très peu de moyens pour faire respecter les valeurs inscrites dans son Traité. Elle a expliqué que le Parlement avait favorisé un suivi permanent des États membres sur leur façon de faire respecter ces valeurs. Cette approche aurait l'avantage d'être plus transparente et de ne faire ressortir aucun pays. Róża Thun, députée polonaise au Parlement européen, a fait observer que, souvent, les gens ne se rendent compte de l'importance de l'état de droit qu'au moment où il est menacé. Un résultat positif de la controverse politique apparue en Pologne, a-t-elle dit, a été que de nombreux Polonais ont commencé à remarquer que leur pays disposait d'un médiateur.

D'après le professeur Jan Wouters, de l'Université de Leuven (Belgique), l'UE possède suffisamment d'instruments pour faire respecter ses valeurs mais n'en fait pas usage. Quant à Tony Agótha, ministre néerlandais des Affaires étrangères, il a mis en garde

“ Le débat du Réseau a eu lieu alors que la Commission européenne avait soulevé des préoccupations au sujet de changements apportés par le gouvernement de la Pologne au Tribunal constitutionnel et aux médias publics du pays. ”



Session 3: le respect de l'état de droit dans l'UE

Intervenants (de gauche à droite): Jan Wouters, professeur de droit international à la KU de Leuven (Belgique); Róża Thun, députée au Parlement européen; Tony Agótha, présidence néerlandaise de l'UE, ministre des Affaires étrangères, Pays-Bas; Sophie in 't Veld, députée au Parlement européen; et Emily O'Reilly, Médiatrice européenne.



Jan Wouters, professeur de droit international à la KU de Leuven (Belgique); Shada Islam, modératrice; Tony Agotha, présidence néerlandaise de l'UE, ministre des Affaires étrangères, Pays-Bas; Sophie in 't Veld, députée au Parlement européen; Róza Thun, députée au Parlement européen; et Emily O'Reilly, Médiatrice européenne.

contre les absolutismes dans le débat, soulignant le fait qu'aucun pays n'a le monopole du vice ni de la vertu. Pour Sophie in 't Veld, en revanche, l'UE ne saurait être une communauté de valeurs si celles-ci sont négociables. Le débat avec les participants a vu plusieurs de ceux-ci appeler les médiateurs à montrer plus de visibilité dans ce domaine



Gundi Gadesmann

Democracy is not about majorities, it's about protecting minorities, EU is currently failing at that, says [@SophieintVeld](#) [#ENO2016](#)

Sophie in 't Veld, membre du Parlement européen, souligne que la démocratie concerne moins les intérêts des majorités que la protection des minorités et que l'UE ne remplit pas son rôle en cette matière.



ElJusticiaDeAragón

Defensores del Pueblo Europeos debaten hoy en Bruselas sobre el respeto al Estado de Derecho [#ENO2016](#) [@EUombudsman](#)

Des membres du Réseau européen des Médiateurs débattent sur l'état de droit aujourd'hui à Bruxelles.





en parlant ouvertement des problèmes relatifs à l'état de droit et à la démocratie. Emily O'Reilly, la Médiatrice européenne, a quant à elle souligné que les médiateurs ont un rôle spécial consistant à transmettre les sentiments des citoyens aux administrations. Évoquant le contexte politique plus large de la montée des dirigeants populistes aux États-Unis et dans l'UE, Emily O'Reilly a noté que les mœurs sociétales sur ce que l'on considère comme un discours public acceptable sont en train de changer. Cette évolution rend le rôle des médiateurs d'autant plus important et exigeant.

Faire respecter l'état de droit dans l'UE

Prof. Dr Jan Wouters et Dr Kolja Raube, Université de Leuven (Belgique)

Des turbulences secouent l'Europe bien trop souvent. Nous pourrions être appelés, une fois de plus, à attacher nos ceintures. Mais sommes-nous sûrs que l'avion est dûment piloté et même correctement entretenu? Le pilote utilise-t-il tous les outils disponibles pour une navigation en toute sécurité? Face aux défis actuels qui se posent pour l'état de droit dans l'UE, telles sont les questions que nous devrions nous poser. Sans prétendre aucunement à l'exhaustivité, nous voudrions évoquer trois points liés

“ L'état de droit implique l'application et la mise en œuvre cohérentes des valeurs fondatrices de l'UE, en particulier la démocratie et les droits de l'homme, qui sont intimement liés. ”

entre eux qui nous permettront de mener une réflexion critique sur la situation actuelle de l'état de droit, son importance et son développement potentiel.

Tout d'abord, malgré les efforts récents, l'état de droit est clairement sous la contrainte. Par exemple, l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) proclame fièrement que «l'Union se fonde sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'état de droit ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités...» L'essence de cette proclamation est en danger. La communication publiée par la Commission européenne au printemps 2014 («Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit») constate ceci: «Des événements récemment survenus dans certains États membres ont montré que le mépris de l'état de droit et [...] des valeurs fondamentales qu'il a vocation à protéger, peut devenir très préoccupant.» Dans plusieurs États membres, la situation ne fait que renforcer l'impression que le respect du système d'état de droit de l'UE peut être rogné et l'a déjà été. L'Union est-elle capable de surmonter les différences entre États membres quant à leur interprétation et leur application de l'état de droit? La réponse à cette question demeure incertaine.

Deuxièmement, comme évoqué plus haut, l'état de droit implique l'application et la mise en œuvre cohérentes des valeurs fondatrices de l'UE, en particulier la démocratie et les droits de l'homme, qui sont intimement liés. Au sein d'un même État membre,



Professeur Dr Jan Wouters, Université de Leuven.

une adhésion à l'état de droit sans cohérence finit inévitablement par miner toutes les autres valeurs essentielles. Entre eux, sans état de droit, les États membres ne parviendront pas à reconnaître les systèmes juridiques les uns des autres – un préalable clé au fonctionnement de l'Union –, ce qui conduira à l'effondrement du marché unique et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE. Par ailleurs, le fait de saper l'état de droit déstabilisera la légitimité: l'opinion publique aura l'impression que l'UE abandonne les principes sur lesquels elle repose. Comme un simple match qui dégénère rapidement en une émeute, le mépris de l'état de droit entraînera une panne systémique. Sans compter que les voisins de l'UE assisteront à cette autodestruction. Si l'UE n'atteint pas un consensus interne sur la signification de l'état de droit, elle ne pourra convaincre ses partenaires internationaux du sérieux de son propre engagement envers ses valeurs fondatrices.



Eija Salonen

Prof. Wouters: we have a wide range of instruments - the problem is the lack of political will
[#ruleoflaw](#) [#ENO2016](#)

M. Jan Wouters déplore que les problèmes résultent du manque de volonté politique alors que nous disposons de tout un arsenal d'instruments.



Troisièmement, la Commission a créé un nouveau mécanisme de protection de l'état de droit afin d'avancer dans ce domaine, mais ce mécanisme ne pourra bien fonctionner que dans un esprit de coopération. Ce mécanisme comporte plusieurs étapes, notamment «un dialogue avec l'État membre concerné» et «l'indication d'actions rapides et concrètes». Pour qu'un véritable dialogue puisse se dérouler, tous les canaux de communication (formels et informels) entre la Commission et l'État membre en question doivent être ouverts en grand et exploités de façon active et créative. Le mécanisme a été mis à l'épreuve avec le cas de la Pologne. En juin 2016, la Commission a émis une évaluation négative concernant la situation de l'état de droit en Pologne. Fin juillet, après la réponse de Varsovie à cette évaluation, la Commission a émis une recommandation concernant l'état de droit en Pologne et invité le gouvernement de ce pays à apporter les modifications demandées par la Commission dans un délai de trois mois. L'étape suivante de ce processus consisterait en un recours à la procédure de l'article 7 du TUE. Pour faciliter le dialogue, il serait judicieux que les institutions de l'UE et l'État membre concerné fassent appel à l'expertise d'organisations tierces indépendantes, comme la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. À cet égard, nous pouvons mentionner l'avis n° 833/2015 de la Commission de Venise du 11 mars 2016, ainsi que la résolution du Parlement européen du 13 avril 2016 qui approuve cet avis.



Shada Islam

[#ENO2016](#) passionate but sobering discussion today on [#EU](#) rule of law - and what to do with countries that violate them

Aujourd'hui, une discussion passionnée mais réaliste sur l'état de droit au sein de l'UE et sur l'attitude à adopter envers les pays qui violent ses principes.

L'état de droit et le Tribunal constitutionnel en Pologne

Commissaire aux droits de l'homme de la Pologne

En novembre et décembre 2015, des amendements ont été apportés à la loi sur le Tribunal constitutionnel. Il s'agissait, notamment, des changements suivants:

- statuer en formation plénière nécessite la participation d'au moins 13 juges du Tribunal (au lieu de neuf);
- ces décisions nécessitent une majorité des deux tiers des juges (au lieu d'une majorité simple);
- l'audience ne peut avoir lieu avant un délai de trois mois à compter de la notification de la date de l'audience;
- les affaires sont entendues dans l'ordre dans lequel elles ont été enregistrées;
- l'expiration précoce du mandat d'un juge est déclarée par la *Sejm* (Diète) après une motion de l'Assemblée générale du Tribunal (au lieu d'une motion de ce dernier uniquement);
- les procédures disciplinaires concernant les juges du Tribunal et leur renvoi sont engagées sur demande du Président de la République de Pologne ou du ministre de la Justice.

Le Tribunal lui-même a jugé que la plupart de ces amendements étaient anticonstitutionnels. Le Premier ministre n'a pas encore publié cet arrêt du 9 mars 2016 au Journal officiel. Un grand nombre d'autres institutions et organisations polonaises, parmi lesquelles la Cour suprême, le Conseil national du pouvoir judiciaire, la Fondation Helsinki et l'Association du barreau de la Cour suprême ont émis des avis négatifs sur ces amendements qui conduisent à une paralysie du Tribunal constitutionnel. La situation a également suscité des préoccupations dans les institutions internationales. Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné le fait que le Tribunal constitutionnel jouait un rôle crucial, dans le cadre institutionnel, pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Il s'est dit «particulièrement préoccupé par la crise au sujet du Tribunal, qui a causé la paralysie de cette institution fondamentale». Comme le [commissaire l'a déclaré à l'issue de sa visite en Pologne](#) en février 2016, il ne peut y avoir de véritable protection des droits de l'homme sans mécanismes garantissant l'état de droit. Pour sa part, la [Commission européenne pour](#)



Adam Bodnar,
commissaire aux droits
de l'homme de la
Pologne.



Sylvia Spurek,
commissaire adjointe aux
droits de l'homme de la
Pologne.

la **démocratie par le droit** (Commission de Venise) a fait savoir que «tant que la crise constitutionnelle liée au Tribunal constitutionnel ne sera pas réglée, et tant que ce Tribunal ne pourra accomplir sa mission efficacement, l'état de droit sera en danger mais aussi la démocratie et les droits de l'homme».

La **compétence fondamentale du Tribunal constitutionnel** est l'examen des normes. En d'autres termes, il statue sur la conformité hiérarchique (verticale) des actes normatifs par rapport à la Constitution, et élimine les dispositions anticonstitutionnelles du système juridique. Du **point de vue du commissaire aux droits de l'homme**, c'est en protégeant l'indépendance du Tribunal constitutionnel et de ses juges, ainsi qu'en maintenant les garanties liées aux procédures portées devant ce Tribunal, que l'on assure la protection des droits de l'homme. Étant donné que le Tribunal constitutionnel est un organe crucial chargé de statuer pour déterminer si l'instauration d'une limitation des droits et libertés était judicieuse et proportionnée à l'objectif atteint, il fait respecter les droits et libertés des personnes.

“ Du point de vue du commissaire aux droits de l'homme, c'est en protégeant l'indépendance du Tribunal constitutionnel et de ses juges que l'on assure la protection des droits de l'homme. ”

Le Commissaire aux droits de l'homme a soumis plusieurs dizaines d'affaires au Tribunal constitutionnel. La plupart de ces affaires étaient de nature urgente et importante pour la vie quotidienne des personnes. Aujourd'hui, leur traitement n'a pourtant pas avancé. Selon les nouvelles dispositions, le Tribunal ne pourra pas évaluer les lois dans un délai raisonnable, même si elles nuisent aux droits et libertés des personnes.

Le 23 juillet, le Parlement a adopté une nouvelle loi relative au Tribunal constitutionnel. Néanmoins, une partie de cette nouvelle loi a pour effet de paralyser le Tribunal, nouvelle cause de controverse.



OMB
ASSOC

OmbudsmanAssociation

@OfficeOmbudsman: rise in xenophobia linked to concerns over public services. Role of Omb to advocate for better public services #eno2016

La recrudescence de la xénophobie est liée à des préoccupations concernant les services publics. Le rôle du médiateur consiste à plaider en faveur de meilleurs services publics.

Garantir les droits de l'homme face aux défis actuels

Le Médiateur régional de Catalogne

Les institutions d'ombudsman ou de médiateur doivent garantir de manière efficace le respect des droits de l'homme qui, dans la conjoncture actuelle de crise économique, sociale et institutionnelle, sont en grave danger.

Telle est la principale conclusion du séminaire qui a réuni, au mois d'avril dernier, à Barcelone, les ombudsmans du monde entier, en majorité européens. L'événement, organisé par le Médiateur régional de Catalogne (*Síndic de Greuges*) en tant que président de la section européenne de l'Institut international de l'Ombudsman, a également abordé les menaces qui pèsent sur les institutions d'ombudsman et leur capacité à garantir l'application des droits.

“ L'État démocratique et de droit doit conjuguer les valeurs de sécurité et de liberté. ”

Dans une période comme celle que nous vivons actuellement, face au phénomène migratoire et à la peur collective du terrorisme islamique, l'État démocratique et de droit doit conjuguer les valeurs de sécurité et de liberté, qui ne sont pas opposées, mais complémentaires. Sur ce point de contrôle externe, le pouvoir judiciaire, mais aussi d'autres instances de garantie telles que l'ombudsman, jouent un rôle crucial.

Au nom de notre sécurité, certains gouvernements prétendent justifier des violations de droits de l'homme largement reconnues telles que:

- des réponses punitives disproportionnées, typiques du «droit pénal de l'auteur»;
- la suppression ou réduction des garanties pénales, contraire aux principes de la «procédure régulière»;
- la lutte contre la délinquance basée sur les profils ethniques; ou
- l'intrusion dans la vie privée au moyen des nouvelles technologies sans contrôle judiciaire.



Rafael Ribó i Massó, Médiateur régional de Catalogne (Espagne) et président de l'Institut International de l'Ombudsman de la Région Europe.

Dans les cas les plus extrêmes, on permet même la mise en place d'espaces dépourvus de droit, tels que les prisons secrètes ou les «vols de transfert de la CIA», ou on tolère davantage la pratique de la torture ou de mauvais traitements sur les personnes accusées de crimes graves contre la sécurité, dans le cadre d'une augmentation sans retenue des pouvoirs des services secrets.

Par ailleurs, il incombe aux ombudsmans de surveiller le respect des droits des personnes réfugiées, de manière individuelle et dans les camps officiels ou improvisés où elles sont regroupées. Cette tâche doit être abordée de manière conjointe, comme l'ont fait les ombudsmans ou médiateurs au Mexique et en Amérique centrale, ou dans les Balkans orientaux à partir de la Déclaration de Belgrade, ou encore, sur le modèle du Réseau européen des Médiateurs pour enfants (ENOC), selon une approche globale et humanitaire.

Nous, ombudsmans, devons exiger de l'UE et de ses États membres la plus grande générosité et la plus grande rapidité dans l'admission des réfugiés, au moins dans les termes proposés par la Commission européenne en septembre 2015. En outre, il convient de reconnaître la jouissance de l'ensemble des droits de l'homme à toutes les personnes réfugiées, dès le moment où elles demandent ce statut. Cela comprend:

- l'interdiction des mauvais traitements et des refoulements collectifs ou «à chaud»;
- l'accès total et rapide aux services sanitaires et autres, sur un pied d'égalité;
- un traitement humain et respectueux de la part des agents de police et des autorités judiciaires;
- la justification rigoureuse des restrictions de liberté de mouvement;
- la nécessité d'un accompagnement complet des migrants et des réfugiés, etc.

Par ailleurs, le séminaire a permis de constater que les politiques de restriction budgétaire adoptées en raison de la crise économique ont eu une profonde incidence sur les droits sociaux, notamment l'accès aux systèmes publics de santé, à la sécurité sociale et aux pensions, aux prestations de chômage, etc., soit autant de situations qui affaiblissent la Charte sociale européenne, un instrument fondamental qu'en notre qualité d'ombudsmans, nous devons employer dans nos résolutions et diffuser auprès des pouvoirs publics.

Enfin, dans certains pays, l'austérité a également servi d'alibi pour supprimer les ombudsmans nationaux ou réduire drastiquement leurs ressources, en limitant leur capacité d'action effective. Il existe aujourd'hui des exemples de menaces pesant sur ces institutions, comme c'est le cas en Pologne, face auxquelles une position collective et ferme en faveur de la défense des garanties en matière de droits fait défaut.

Un ombudsman indépendant et doté de ressources humaines et matérielles suffisantes est un instrument clé pour le bon fonctionnement d'un régime démocratique. Il se doit d'être fort et rigoureux et de maintenir des normes élevées de surveillance des politiques publiques dans le domaine des droits de l'homme. Il doit persévérer, coopérer et gagner la confiance des citoyens. En résumé, avec ces normes, l'ombudsman constitue une garantie et une preuve de l'existence d'un système politique qui respecte l'État de droit et les droits de l'homme fondamentaux.

Prise en charge de prestations de santé transfrontalières

Médiateure du Luxembourg

La Médiateure luxembourgeoise a été saisie de plusieurs réclamations de la part de personnes qui ont dû être hospitalisées d'urgence à l'étranger et qui se sont vu facturer des frais supplémentaires non pris en charge par leur assurance maladie. Les faits à la base de ces réclamations sont presque toujours identiques.

Un médecin luxembourgeois avait diagnostiqué une tumeur cancéreuse qui ne pouvait pas être opérée au Luxembourg. Toutes les formalités en vue d'une autorisation de transfert à l'étranger, auprès d'un chirurgien spécialisé dans ce genre d'opérations, ont été mises en œuvre et la patiente s'est vu délivrer un formulaire

S2 – Droit aux soins programmés. Selon ce formulaire, l'organisme de santé étranger prend directement en charge les frais médicaux et hospitaliers sur la base de ses tarifs sociaux.

Le chirurgien spécialisé signala à la patiente lors de la consultation préopératoire que, pour ce genre d'opération, il est d'usage que les patientes optent pour une hospitalisation en chambre individuelle. Comme elle disposait d'une assurance

complémentaire prenant partiellement en charge les surcoûts, la patiente donna son accord, d'autant plus que le chirurgien lui assurait que tous les frais médicaux seraient pris en charge par l'assurance maladie. La déclaration d'admission fut remplie par l'hôpital conformément aux instructions du chirurgien et présentée à la patiente pour signature.

À son retour au Luxembourg, l'hôpital lui adressa une facture d'un montant d'environ 4 000 EUR, à charge de la patiente, pour les dépassements d'honoraires des médecins par rapport au tarif social. Dans d'autres dossiers, le montant des suppléments atteignait jusqu'à 11 000 EUR. L'assurée contacta ensuite le chirurgien qui lui répondit qu'en cas de transferts depuis l'étranger, il était hors de question pour lui d'effectuer ce traitement chirurgical au tarif social.

“ La déclaration d'admission fut remplie par l'hôpital conformément aux instructions du chirurgien et présentée à la patiente pour signature. ”



Lydie Err,
Médiateure nationale
du Luxembourg.

La réclamante s'est plainte auprès de la Médiateure qu'elle n'avait disposé, en fait, d'aucun choix autre que de se faire opérer en urgence par le chirurgien désigné dans l'autorisation de transfert émise par l'organisme luxembourgeois. Celui-ci refusa également de rembourser lesdits suppléments d'honoraires dépassant les tarifs sociaux et attira l'attention de l'assurée sur une clause dans la déclaration d'admission à l'hôpital étranger permettant aux médecins hospitaliers de facturer des suppléments en cas de choix d'une chambre individuelle.

Les patients en question se trouvent en situation de vulnérabilité. Ayant fait le voyage à l'étranger, les termes de la déclaration d'admission leur sont en fait imposés et ils se sentent obligés de signer. En effet, on les voit difficilement revenir chez eux, demander un nouveau rendez-vous auprès de leur médecin afin qu'il introduise une nouvelle demande d'autorisation de transfert à l'étranger. Après tous ces retards, ils trouveront peut-être un chirurgien prêt à travailler au tarif social, mais dont la liste d'attente sera excessivement longue.

En fait, les dispositions légales étrangères qui permettent au corps médical de facturer des suppléments par rapport aux tarifs sociaux, et qui conduisent ainsi à une médecine «à deux vitesses», ont pour effet de vider de leur substance les droits des assurés institués par la réglementation européenne en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale.

La Médiateure est fréquemment saisie de réclamations de la part d'assurés luxembourgeois qui se font soigner auprès de médecins établis à l'étranger et qui demandent un remboursement des soins ambulatoires auprès de la caisse de maladie luxembourgeoise sur la base des principes de la jurisprudence Decker et Kohll de la CJUE du 28 avril 1998. Des difficultés proviennent du fait que certains traitements ne sont ni prévus dans les nomenclatures ni dans les dispositions statutaires luxembourgeoises. En pareil cas, les statuts de la Caisse nationale de Santé (CNS) prévoient que le Contrôle médical de la sécurité sociale (CMSS) détermine la prise en charge en assimilant les prestations de soins de santé transfrontaliers à des prestations de santé analogues au Luxembourg. Si le CMSS n'en trouve pas, il n'y aura pas de prise en charge. Ainsi, un assuré qui s'était soumis à un traitement dermatologique ne s'est vu rembourser que 65 EUR sur un montant total de 700 EUR. En l'espèce, il fut même reproché à ce réclamant de ne pas avoir consulté un service spécialisé en dermatologie d'un centre hospitalier luxembourgeois qui aurait été à même de le soigner.

Il n'est pas étonnant que ces réclamants se plaignent des dysfonctionnements de l'Union européenne en matière de santé. Le plus souvent les problèmes ne viennent pas de la réglementation européenne mais de la mauvaise volonté des États membres qui ne prennent pas les mesures nécessaires pour en garantir le bon fonctionnement.

Le Médiateur italien et la Charte des droits fondamentaux

Organe national de coordination des médiateurs régionaux en Italie

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne peut difficilement être placée au premier rang des sources de droit servant de fondement à l'activité du Médiateur italien, dans la mesure où les interventions de ce dernier à l'égard de l'administration publique sont légitimées par des dispositions réglementaires nationales qui, de surcroît, relèvent souvent du droit dérivé.

Toutefois, lors des recherches menées dans le cadre du projet Charterclick auxquelles le *Coordinamento* a pris part et grâce à la réflexion que nous avons entreprise à l'initiative des chercheuses participant à ce projet, nous avons constaté avec plaisir

“ Nous avons constaté avec plaisir que notre activité au niveau national et régional fait beaucoup plus référence aux droits fondamentaux et à l'état de droit européen qu'il n'apparaissait de prime abord. ”

que notre activité au niveau national et régional fait beaucoup plus référence aux droits fondamentaux et à l'état de droit européen qu'il n'apparaissait de prime abord.

Au-delà de tous les débats sur le rôle du médiateur en tant qu'institution de protection et de défense des droits fondamentaux, selon qu'un mandat en ce sens lui soit ou non conféré par la législation l'instituant, le droit à une bonne administration consacré par l'article 41 de la Charte constitue à la fois l'une des références majeures pour l'activité du médiateur et l'un des éléments légitimant ses interventions comme entité chargée d'assurer la protection des droits fondamentaux. Dans

les faits, ce droit est mentionné en termes exprès tant dans la législation toscane que dans les projets nationaux relatifs au médiateur.

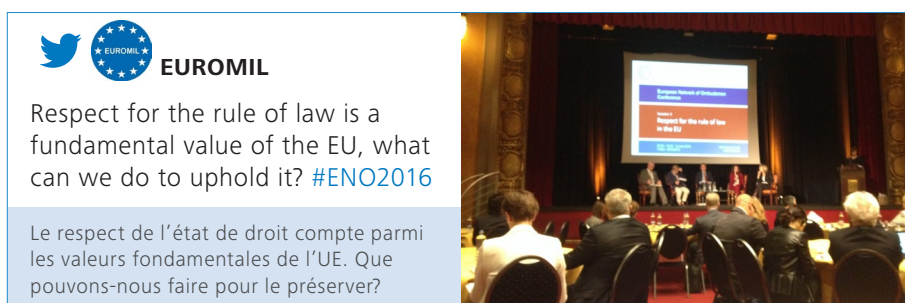
De même, en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que le principe général de non-discrimination, la présidente du *Coordinamento Nazionale dei Difensori civici* (organe national de coordination des médiateurs régionaux en Italie) et la présidente du *Coordinamento degli organismi di parità* (organe de coordination des organismes pour l'égalité de traitement) ont signé, il y a peu, un protocole d'entente



Lucia Franchini, présidente de la coordination nationale des médiateurs italiens et Vittorio Gasparrini, agent de liaison.

qui fait explicitement référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le médiateur a entrepris également une action en faveur de la protection des personnes handicapées, qui concerne divers secteurs. Parmi ceux-ci, figurent entre autres la lutte contre les obstacles liés à l'architecture des bâtiments par la définition de critères uniformes d'évaluation de l'invalidité, la protection des droits des personnes handicapées et de leur accès à des thérapies et soins spécifiques, ainsi que l'élimination des inégalités dans l'accès aux services scolaires grâce au rôle joué par l'enseignant de soutien. Divers points critiques, que le législateur devrait pouvoir traiter et réglementer de façon adéquate, ont été mis en lumière à la suite d'un contrôle attentif axé majoritairement sur les secteurs relevant de sa compétence (par exemple, en matière d'urbanisme, de services sociaux et de santé, d'éducation et de formation). Un mandat spécifique du médiateur en ce sens contribuerait indéniablement à renforcer notre action.



Il y a lieu de rappeler qu'un décret législatif adopté récemment en Italie a conféré au médiateur régional des compétences particulières en matière de protection du droit à la santé. En réalité, le Médiateur de la région de la Toscane dispose déjà d'un mandat qui l'habilite à assister les usagers dans le cadre des procédures en responsabilité technique et professionnelle présumée que la région a choisi de gérer directement, sans avoir recours à des contrats d'assurance. Il serait important que le Médiateur européen se confronte lui aussi à ce secteur, que ce soit pour agir en faveur de la protection des droits des usagers dans le secteur médical ou pour engager une réflexion sur la nécessité de remédier aux disparités entre les réglementations nationales en définissant des paramètres minimaux uniformes pour l'accès aux services sanitaires sur tout le territoire européen.

Le secteur des services publics constitue un domaine dans lequel les médiateurs italiens jouent un rôle assez considérable, comme le montrent tout particulièrement l'expérience du Médiateur de la région de la Toscane en matière de services hydriques et l'action menée par l'ensemble des médiateurs régionaux, souvent ignorée aux niveaux national et international. Il s'agit d'un domaine du droit de l'Union dans lequel il serait opportun que le Médiateur européen lance une réflexion car le secteur des services est trop souvent considéré comme un secteur privé (alors qu'il demeure en tout état de cause public, même lorsque le gestionnaire de service est un prestataire privé), ce qui a pour conséquence que trop souvent la protection effective des citoyens est confiée de manière exclusive à des associations de consommateurs ou à des autorités nationales spéciales qui, trop fréquemment, assument à la fois des fonctions de protection et de réglementation, bien qu'elles ne satisfassent pas aux exigences d'impartialité et d'indépendance que le Médiateur peut, au contraire, garantir.

La Lituanie dirigera le renforcement des capacités du commissaire parlementaire ukrainien

Bureau des médiateurs du *Seimas*

La Lituanie, en tant que partenaire principal au même titre que l'Autriche, a remporté le projet de jumelage de l'Union européenne qui vise à renforcer les capacités du commissaire parlementaire ukrainien aux droits de l'homme

Ce projet de deux ans apportera un soutien juridique et pratique en mettant l'accent sur l'examen, l'élaboration et la préparation de la législation dont le commissaire a besoin pour remplir ses fonctions. Le renforcement des capacités du personnel du commissaire par diverses formations sera une autre composante clé du projet.

Plusieurs visites d'étude, notamment à la Cour européenne des droits de l'homme, seront réalisées dans le but de compléter les connaissances du personnel du commissaire dans le domaine de l'observation des droits de l'homme dans différents pays européens. De plus, les fonctionnaires du commissaire auront la possibilité de se familiariser avec la large palette d'activités de protection des droits de l'homme dans divers États membres de l'UE.



Augustinas Normantas,
Médiateur principal;
Raimondas Šukys,
Médiateur, Lituanie.

Par ailleurs, le projet portera aussi sur les thèmes de la protection des données, de la lutte contre la discrimination, des enquêtes suite aux plaintes concernant les abus ou la conduite bureaucratique des fonctionnaires, et de la sensibilisation du public aux droits de l'homme.

Sous la direction du Médiateur du *Seimas* (Parlement), Augustinas Normantas, un consortium d'experts lituaniens et autrichiens réputés en droit et en droits de l'homme assurera la mise en œuvre du projet.

Des représentants de l'Institut de droit de Lituanie, du bureau des médiateurs du *Seimas* de Lituanie, du bureau du Médiateur pour l'égalité des chances, de l'Inspection publique pour la protection des données, de la faculté de droit de l'Université de



Vilnius, et de l'Institut Ludwig Boltzmann contribueront à la mise en œuvre du projet. La Commission européenne a alloué un budget de 1,5 million d'euros au projet.

Le projet a pour objectif d'assurer une prévention et une réponse efficaces concernant les atteintes aux droits de l'homme, grâce à une plus grande efficacité de l'institution du Médiateur.

«Il devrait servir de mécanisme efficace pour veiller au respect des droits de l'homme et des libertés en Ukraine en prenant en compte les meilleures pratiques européennes», a expliqué Augustinas Normantas, Médiateur du *Seimas*.

La Lituanie s'est activement engagée dans le programme de jumelage de l'UE à mener en Ukraine. Depuis 2010, les autorités lituaniennes, avec leurs partenaires d'autres pays de l'UE, partagent leur expérience de la réforme judiciaire. Ce projet de jumelage de l'UE en Ukraine est le troisième à être remporté cette année. Cette année, la Lituanie, aux côtés de l'Allemagne et de la Pologne, lance aussi un projet qui vise à améliorer la gestion des frontières nationales.

Le programme de jumelage de l'UE, qui bénéficie d'un financement de la Commission, appuie la coopération des institutions concernées de différents pays, renforce la capacité administrative des pays bénéficiaires et aide ceux-ci à mettre en œuvre les réformes nécessaires. La Lituanie offre son expertise au programme de jumelage de l'UE depuis 2004 et a remporté 66 procédures de sélection de projets de ce type, pour un montant total de près de 55,5 millions d'euros jusqu'à présent. L'expérience de la Lituanie relative au programme de jumelage de l'UE est plus étendue que celle de beaucoup d'autres États membres de l'UE. Par ailleurs, les pays bénéficiaires et les partenaires apprécient de plus en plus la crédibilité, l'expérience et l'expertises des institutions lituaniennes.

“ Le projet a pour objectif d'assurer une prévention et une réponse efficaces concernant les atteintes aux droits de l'homme, grâce à une plus grande efficacité de l'institution du Médiateur. ”

Conclusion

Un grand merci à tous les contributeurs à ce premier numéro de *Zoom sur le Réseau*. Les contributions sont d'une très haute qualité et d'une grande variété, et j'espère que les membres de notre Réseau, ainsi que d'autres lecteurs, trouveront ces articles intéressants et utiles pour leur travail.

Je tiens également à remercier tous ceux qui ont assisté à notre conférence du Réseau européen des Médiateurs, qui s'est tenue à Bruxelles en juin 2016. J'espère que cette expérience aura été enrichissante et utile pour vous. Pour ma part, ce fut à la fois un grand honneur d'organiser cette conférence et d'avoir l'occasion d'assister à des interventions éclairées et souvent passionnées.

Je me réjouis de recevoir vos commentaires, vos contributions à notre prochain numéro de *Zoom sur le Réseau* et d'avoir le plaisir de vous accueillir lors de notre conférence 2017.



Emily O'Reilly



Participants à la conférence annuelle du Réseau européen des Médiateurs qui a eu lieu à Bruxelles les 13 et 14 juin 2016.

© L'Union européenne et les auteurs, 2016

Toutes les photographie © Union européenne, sauf indication contraire. Couverture (© Bulent Kilic/AFP).
La reproduction à des fins éducatives et non commerciales est autorisée moyennant indication de la source.
Composé en FrutigerNext.

Print	ISBN 978-92-9212-898-2	ISSN 2467-4079	doi:10.2869/538974	QK-AE-16-001-FR-C
PDF	ISBN 978-92-9212-896-8	ISSN 2467-4079	doi:10.2869/543098	QK-AE-16-001-FR-N

Pour obtenir une version de cette publication
en gros caractères, veuillez contacter le bureau
du Médiateur européen.



Red Europea de Defensores del Pueblo
Europäisches Verbindungsnetz der Bürgerbeauftragten
European Network of Ombudsmen
Réseau européen des Médiateurs
Rete europea dei difensori civici

1 avenue du Président Robert Schuman
CS 30403
F-67001 Strasbourg Cedex

T. + 33 (0)3 88 17 23 13
F. + 33 (0)3 88 17 90 62
www.ombudsman.europa.eu
eo@ombudsman.europa.eu

ISBN 978-92-9212-896-8