

Doc. 10873

7 avril 2006

Conséquences de l'élargissement de l'Union européenne pour la liberté de circulation entre les Etats membres du Conseil de l'Europe

Recommandation 1648 (2004)

Réponse du Comité des Ministres

adoptée à la 961e réunion des Délégués des Ministres (5 avril 2006)

1. Le Comité des Ministres a adopté une réponse à la Recommandation 1648 (2004) de l'Assemblée relative aux conséquences de l'élargissement de l'Union européenne pour la liberté de circulation entre les Etats membres du Conseil de l'Europe¹ à la 888e réunion des Délégués des Ministres. Lors de la réunion, il a informé l'Assemblée du mandat attribué au Comité européen de coopération juridique (CDCJ) en ce qui concerne la liberté de mouvement² et de l'invitation faite au CDCJ d'émettre un avis sur ladite recommandation. Le Comité des Ministres souligne, dans sa réponse, qu'il ne manquera pas d'informer l'Assemblée de l'issue des travaux ainsi entrepris. En outre, lors de la 890e réunion des Délégués des Ministres³, le Comité des Ministres a invité également le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) à formuler un avis sur la recommandation.
2. Le Comité des Ministres a maintenant reçu ces avis qui figurent respectivement aux Annexes 1 et 2 de la présente réponse. Il renvoie à ces avis pour des réponses détaillées aux diverses recommandations de l'Assemblée, et note que le rapport du CDCJ sur les « bonnes pratiques concernant la libre circulation des personnes entre les Etats membres du Conseil de l'Europe »⁴, ainsi que le « message » du Bureau du CDCJ au Comité des Ministres qui accompagne ce document, contiennent des informations de base importantes pour l'avis du CDCJ.
3. A titre de remarque générale, le Comité des Ministres note que, compte tenu de la compétence communautaire dans le domaine de la politique des visas, toute action du Conseil de l'Europe en la matière n'est possible qu'en étroite coopération avec l'Union européenne et en tenant compte de sa compétence. Le Comité des Ministres note également que le CDCJ a constaté que l'Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe (1957, STE n°25), qui est le traité du Conseil de l'Europe le plus pertinent s'agissant de l'entrée et du séjour de courte durée dans un pays, est obsolète et que sa révision n'est pas envisageable dans les circonstances actuelles.
4. Le rapport susmentionné du CDCJ offre toutefois un panorama comparatif complet des diverses mesures multilatérales, bilatérales et unilatérales prises par les Etats membres pour faciliter le déplacement des personnes. Le rapport a été rendu public et les Etats membres ont été invités à le diffuser à leurs autorités compétentes. Il a aussi été transmis pour information aux institutions de l'Union européenne. Le Comité des Ministres étudie actuellement la possibilité de le mettre périodiquement à jour en conformité avec le Plan d'action du Troisième Sommet, dans lequel le Conseil de l'Europe s'est engagé, en coopération avec l'Union européenne, de continuer «... à promouvoir des échanges de bonnes pratiques concernant la libre circulation des personnes, en vue d'améliorer encore les contacts et les échanges entre les Européens sur l'ensemble du continent ».

¹ 16 juin 2004, point 10.7, document CM/AS(2004)Rec1648 final.

² A la 883e réunion, 5 mai 2004, point 10.4.

³ 30 juin 2004, point 10.3a.

⁴ Le Comité des Ministres a pris note du rapport à la 911e réunion des Délégués des Ministres, le 12 janvier 2005, et en a autorisé la publication à la 920e réunion des Délégués des Ministres, le 23 mars 2005.

5. Dans son avis sur la recommandation de l'Assemblée, le CDPC renvoie aux commentaires faits par son Comité d'experts sur la justice pénale transnationale (PC-TJ), auquel cette recommandation avait été transmise pour examen. Le PC-TJ est chargé d'étudier une partie du rapport « Nouveau départ »⁵ (le chapitre intitulé « Rénovation »), rédigé par un comité d'experts en 2002, et de soumettre des propositions concrètes au CDPC, notamment en ce qui concerne les questions relatives aux droits et libertés individuels dans les procédures judiciaires pénales transnationales. Ainsi que le montre la lecture de l'avis figurant en annexe, certains aspects des travaux du Comité sont directement liés à la Recommandation 1648 (2004) : la coopération judiciaire et policière en vue d'accroître la sécurité et l'ordre public.

6. Le Comité des Ministres renvoie également aux travaux du Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes dans le domaine pénal (PC-OC), qui examine les problèmes éventuels de mise en œuvre des conventions du Conseil relatives au droit pénal. Le PC-OC a également discuté des suites à donner aux deux parties du rapport « Nouveau départ » dont le PC-TJ n'est pas responsable, à savoir celles concernant la visibilité et la cohérence des normes du Conseil de l'Europe. Les deux comités soumettront au CDPC leurs propositions et rapports finaux en temps utile pour sa prochaine session (avril 2006).

7. Le Comité des Ministres approuve la recommandation 8.ii de l'Assemblée parlementaire aux Etats membres, selon laquelle ceux-ci devraient ratifier et mettre en œuvre sans tarder les conventions, accords et autres traités énumérés⁶ dans la recommandation. Il souligne que la ratification et la mise en œuvre des dispositifs de coopération prévus par ces instruments sont indispensables dans la lutte contre le crime. Enfin, il rappelle qu'à leur 26e conférence, tenue à Helsinki les 7 et 8 avril 2005, les Ministres européens de la Justice ont lancé un appel aux Etats membres de ratifier et de mettre en œuvre ces instruments.

Annexe 1 à la réponse supplémentaire

Avis du Comité européen de coopération juridique (CDCJ)

Introduction

Le CDCJ a préparé le présent avis en conformité avec la Décision n° CM/863/05052004 du Comité des Ministres adoptée lors de la 883e réunion des Députés des Ministres du 5 mai 2004. L'avis a bénéficié de la contribution du Groupe de travail CDCJ-GT-MOV, établi par le CDCJ afin de préparer le projet de rapport sur les « Bonnes pratiques relatives à la circulation des personnes entre les Etats membres du Conseil de l'Europe » (ci-après dénommé « rapport »). Ce rapport et son « message » d'accompagnement adressé par le Bureau du CDCJ au Comité des Ministres ont fourni des informations de base importantes pour le présent avis. Le Comité des Ministres a pris note du rapport lors de la 911e réunion des Délégués des Ministres le 12 janvier 2005 et a autorisé sa publication lors de la 920e réunion des Délégués des Ministres le 23 mars 2005.

En outre, les Secrétariats du Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR), du Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) (T-PD) et du Groupe de Spécialistes sur les documents d'identité et le terrorisme (TER-S-IT) ont été consultés sur les dispositions de la recommandation entrant dans leur champ de compétence respectif.

Il convient de noter que le présent document traite seulement des recommandations adressées aux Etats membres (point 8 de la recommandation), aux Etats parties à la Convention de Schengen de 1990 (point 9 de la recommandation) et au Comité des Ministres (point 11 de la recommandation) qui entrent dans le mandat du CDCJ⁷.

⁵ Le CDPC a adopté son rapport « Nouveau départ » en 2002. Dans ce document, il suggère des moyens de développer le secteur européen du partage de la justice en s'appuyant sur l'application des conventions européennes en matière pénale, tout en respectant les droits et libertés individuels. En 2002, le Comité des Ministres a chargé deux comités, le PC-OC et le PC-TJ, d'examiner différents aspects du rapport et de formuler des suggestions de suivi. Les deux comités soumettront leurs propositions au CDPC pour sa réunion plénière (avril 2006), et, comme résultat, le PC-TJ a, lors de sa réunion en décembre 2005, terminé son mandat.

⁶ Les conventions relatives à l'extradition (STE n°s 024, 086 et 098), à l'entraide en matière pénale (STE n°s 027, 099 et 182), à la validité internationale des jugements pénaux (STE n° 070) et au terrorisme (STE n°s 090 et 190), les deux conventions – droit pénal et droit civil – sur la corruption (STE n°s 173 et 174) et la Convention sur le blanchiment d'argent (STE n°141).

⁷ Il faut noter que le CDPC a été également invité à commenter la présente recommandation conformément à la décision du Comité des Ministres du 30 juin 2004.

Commentaire⁸

8. L'Assemblée recommande aux Etats membres :

iii. d'introduire, sur la base de la réciprocité, les dispositions permettant aux ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe titulaires de passeports diplomatiques ou de service d'effectuer les voyages officiels sans visa ;

Le CDCJ prend note des conclusions du rapport concernant la pratique fréquente des Etats membres d'exempter les titulaires de passeports diplomatiques et d'autres passeports officiels de certains Etats membres du Conseil de l'Europe de l'obligation de visa pour les séjours d'une courte durée. Le CDCJ note également que les Etats Schengen⁹ sont dans l'obligation de ne pas conclure, sans consultation préalable avec les autres Etats Schengen, de nouveaux accords en matière de suppression de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques et autres passeports officiels.

iv. s'agissant des Etats membres qui sont également membres de l'Union européenne (y compris ceux qui pourront le devenir en mai 2004), d'adopter des mesures libérales à l'égard des ressortissants des autres Etats membres du Conseil de l'Europe dans les domaines de la politique d'immigration ne relevant pas de la compétence de l'Union européenne, en particulier en vue de simplifier les formalités pour l'obtention de visas et de faciliter le franchissement des frontières ;

v. s'agissant des Etats membres qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de veiller à ce qu'ils prennent des mesures pour faciliter une évolution positive dans les domaines de réciprocité, tels que l'adoption de frais de visa minimaux et la conclusion d'accords de réadmission bilatéraux et multilatéraux ;

Le CDCJ prend note des conclusions du rapport concernant les diverses simplifications de procédures d'obtention de visa, de passage des frontières et des séjours d'une courte durée, appliquées par les Etats membres. Le CDCJ relève notamment, les récents accords bilatéraux simplifiant les procédures susmentionnées, conclus entre plusieurs Etats membres de l'UE mettant en œuvre l'Acquis Schengen, et d'autres Etats non membres de l'UE. Ces simplifications incluent la délivrance réciproque de visas à entrées multiples valables pour une année ou plus, la réduction ou la suppression des droits à percevoir pour les visas, les procédures accélérées de traitement des demandes de visa ainsi que des exigences simplifiées concernant les pièces justificatives. De telles procédures simplifiées s'appliquent à plusieurs catégories de personnes voyageant fréquemment, comme les fonctionnaires, les conducteurs, les hommes d'affaires, ainsi qu'à des personnes ayant besoin d'un régime plus favorable pour des raisons humanitaires, comme les personnes âgées.

vi. de faciliter la traversée de frontières en aménageant aux points de contrôle frontalier les couloirs spéciaux réservés aux ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe ;

Le CDCJ note que les postes actuels de contrôle frontalier réservés aux ressortissants de l'UE ont été introduits afin de réduire le temps de passage aux frontières pour les ressortissants de l'UE qui sont généralement soumis aux seuls contrôles d'identité tandis que ces contrôles peuvent être plus étendus et plus longs pour les non-ressortissants de l'UE¹⁰. L'existence de ces postes de contrôle séparés a donc une explication pratique liée à la libre circulation au sein de l'UE, qui n'existe pas actuellement au sein de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'établissement de postes de contrôle spéciaux réservés aux ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe n'est donc pratiquement pas réalisable dans la situation actuelle.

viii. de faire bon usage de leur faculté de délivrer des visas nationaux de longue durée pour les ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe ;

⁸ Le texte original de la recommandation de l'Assemblée parlementaire est reproduit dans le présent document en **gras italique**.

⁹ Annexe 2 aux Instructions Consulaires Communes adressées aux Représentations diplomatiques et Consulaires de carrière, Journal officiel du 16.12.2002 C 313/1.

¹⁰ Voir, par exemple, Décision du Comité exécutif du 22 décembre 1994 concernant l'introduction et l'application du régime Schengen dans les aéroports et les aérodrômes, Journal officiel n°L 239 du 22/09/2000.

Le CDCJ relève que les « visas pour des séjours de longue durée »¹¹ n'ont pas été traités dans le rapport qui se concentrait sur l'abolition ou la simplification des procédures concernant les visas pour les « séjours d'une courte durée ». Le CDCJ a estimé que les visas pour les séjours d'une courte durée étaient les plus importants à l'égard des contacts transfrontaliers entre les personnes et les voyages privés et d'affaires. Concernant la validité des visas pour les séjours d'une courte durée, le CDCJ relève les conclusions du rapport s'agissant, en particulier, des dispositions des accords mentionnés ci-dessus sur la simplification des procédures en matière de visa. Ces accords prévoient la délivrance de visas à entrées multiples valables une année ou plus pour certaines catégories de voyageurs comme les chercheurs, les professeurs, les étudiants, les participants à des activités d'échange de jeunesse, des artistes, des hommes d'affaires, des fonctionnaires, des personnes ayant des liens familiaux dans l'autre pays concerné, etc. Le CDCJ considère comme une « bonne pratique » la délivrance de visas à entrées multiples à des voyageurs réguliers pour les séjours de courte durée, et ce avec une période de validité prolongée.

9. L'Assemblée recommande également aux Etats parties à la Convention de Schengen de 1990 :

i. de développer leurs services consulaires dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe pour faire en sorte que les visas soient délivrés rapidement, efficacement et commodément, et dans le respect de la dignité de la personne humaine. A cet égard, une procédure administrative de contrôle du traitement des demandes de visa devrait être instituée et systématisée dans tous les consulats ;

Le CDCJ prend note des conclusions du rapport au sujet de l'existence, dans plusieurs Etats membres, de règles expresses facilitant la transparence – l'accès aux textes juridiques régissant la question des visas et aux informations sur les procédures pratiques suivies par les établissements consulaires. Le CDCJ souligne que de telles règles devraient être considérées comme des « bonnes pratiques » par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et que toute personne devrait avoir accès à de telles informations comme un fait de droit.

ii. de créer une présomption de visa selon laquelle toute personne qui fait une demande de visa devrait bénéficier d'une présomption en faveur de la délivrance du visa. Son refus devrait être fondé sur des raisons motivées remplissant des critères spécifiques susceptibles de résister à un test de transparence ;

Le CDCJ note les conclusions du rapport concernant les pratiques de plusieurs Etats membres, qui ont introduit dans leur législation en matière de visa la notion de « personnes considérées comme agissant de bonne foi (*bona fide*) », et appliquent à de telles personnes un régime plus favorable. Il relève également que certains Etats membres appliquent le principe de « proportionnalité » en matière des pièces justificatives qui peuvent être exigées des demandeurs de visa. En conclusion, le CDCJ attire l'attention sur le fait que de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe prévoient expressément l'obligation pour les autorités de motiver leurs décisions de refus de visa et de fournir l'information sur les possibilités de recours contre de telles décisions.

iii. d'accroître le nombre et améliorer les installations des points de passage aux frontières avec les Etats voisins non membres de l'Union européenne, grâce notamment à l'utilisation de techniques électroniques avancées ;

Bien que la question des installations aux points de passage aux frontières n'ait pas été directement abordée dans le rapport susmentionné, le CDCJ prend note de la récente Proposition de Règlement de la Commission européenne¹² relative au « petit trafic frontalier » qui prévoit, notamment, la possibilité d'augmenter le nombre de points de passage aux frontières au profit des résidents de zone frontalière. Cette Proposition envisage la mise en œuvre de ce régime par des accords bilatéraux entre les pays voisins concernés. Le CDCJ se félicite d'une telle initiative puisque l'augmentation des points de passage aux frontières est particulièrement significative en cas de petit trafic frontalier. Quant aux nouvelles technologies

¹¹ L'Article 18 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 concernant les « visas pour des séjours de longue durée » dispose que les « Visas pour un séjour de plus de trois mois sont des visas nationaux délivrés par une des Parties contractantes selon sa propre législation ».

¹² Proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres [COM\(2003\) 502 final](#). Cette proposition est, toutefois, en train d'être réexaminée du fait de changement dans les bases juridiques et procédurales de son adoption (la fin de la période transitoire prévue à l'article 67 du Traité instituant la Communauté européenne) et à la lumière de précédentes discussions sur cette proposition au sein du Conseil de l'Union européenne.

d'information, le CDCJ estime que leur mise en œuvre est un moyen considérable pour accélérer le traitement des demandes de visa et les contrôles aux passages des frontières.

iv. de prendre des mesures afin de faire connaître plus largement au grand public la procédure permettant à un individu de prendre connaissance des informations le concernant contenues dans le Système d'information Schengen (SIS) et, le cas échéant, de faire corriger les informations erronées.

Le CDCJ souligne que le droit d'accès et de rectification des données à caractère personnel est un droit fondamental de toute personne concernée selon la [Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel](#) (STE no. 108). Le droit d'accès aux données contenues dans les systèmes d'information tels que le Système d'information Schengen a été discuté dans le Rapport sur l'incidence des principes de la protection des données sur les données judiciaires en matière pénale y compris dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale, (paragraphe 45 – 47 sur le « Droit d'accès ») préparé par le Groupe de travail sur la Protection des données (CJ-PD) et adopté par le CDCJ en 2002. Ce rapport prend note des dispositions de l'article 109 de la Convention Schengen¹³ concernant le droit des personnes d'accéder aux données les concernant qui sont intégrées dans le Système d'information Schengen. La conclusion du rapport sur cette question est la suivante : « Si la personne concernée demande l'accès aux données la concernant qui ont été transférées par les autorités judiciaires d'un pays tiers, les autorités du pays d'origine devraient avoir la possibilité de faire connaître leur point de vue avant d'accéder à la demande ». Elle correspond aux dispositions de l'article sus-mentionné de la Convention Schengen.

11. Enfin, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

i. d'entreprendre une étude complète – avec la participation des commissions établies en vertu des traités pertinents du Conseil de l'Europe, de représentants de l'Union européenne et de l'Assemblée – de la manière dont les traités existants du Conseil de l'Europe concernant la libre circulation des personnes, la justice pénale et l'ordre public peuvent être plus largement ratifiés, appliqués, coordonnés et (si nécessaire) modifiés ou complétés, y compris par l'élaboration, la signature et la mise en œuvre d'une nouvelle convention européenne, afin de mettre en place un cadre juridique d'ensemble permettant d'établir le degré le plus grand possible de liberté de circulation des personnes dans toute l'Europe ;

Le CDCJ note que la recommandation énumère les traités suivants du Conseil de l'Europe comme étant relatifs à la circulation des personnes :

- la Convention européenne d'établissement de 1955 (STE n° 19) ;
- l'Accord européen de 1957 sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe (STE n° 25) ;
- la Convention européenne de 1977 relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93) ;
- la Convention-cadre européenne de 1985 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106).

A cet égard, le CDCJ relève que les Conventions STE n° 19 et STE n° 93 traitent de manière générale de questions relatives à la résidence des étrangers après avoir été autorisés à entrer sur le territoire des Etats parties concernés (telles que l'accès à l'emploi, le droit d'exercer une profession libérale, le regroupement familial, etc.). Quant à la Convention STE n° 106, elle propose aux Etats parties plusieurs types d'accords inter-étatiques et d'accords entre les autorités locales de différents Etats parties sur diverses questions de coopération économique et sociale sans traiter expressément de la circulation des personnes dans les zones frontalières.

En conséquence, le CDCJ considère que l'Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe (STE n° 25) de 1957 est le traité du Conseil de l'Europe le plus pertinent s'agissant de l'entrée et des séjours de courte durée. Ce traité a pour objectif d'exempter les ressortissants des Etats membres des exigences de visas pour les séjours d'une courte durée dans d'autres Etats membres. L'applicabilité de cet Accord a été largement discutée dans le Rapport susmentionné du CDCJ sur les « Bonnes Pratiques ». Sur la base de ce Rapport, le CDCJ reconnaît que l'Accord est obsolète et que sa révision n'est pas envisageable dans les circonstances actuelles.

¹³ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes du 19 juin 1990.

Quant à d'autres activités possibles du Conseil de l'Europe dans le domaine de circulation des personnes, le CDCJ prend note que le rapport sur les « Bonnes pratiques » préparé par le Groupe de travail CDCJ-GT-MOV en consultation avec toutes les délégations du CDCJ en 2004, donne un aperçu comparatif détaillé des différentes mesures multilatérales, bilatérales et unilatérales prises par les Etats membres pour faciliter la circulation des personnes. Selon la décision du Comité des Ministres adoptée lors de la 920e réunion des Délégués des Ministres le 23 mars 2005, ce rapport a été publié sur l'Internet et sera transmis pour information aux institutions de l'Union européenne. En outre, les Etats membres ont été invités à le diffuser auprès des autorités compétentes. Au même moment, le Comité des Ministres a noté que l'idée d'une mise à jour régulière du rapport, qui était l'une des options proposée par le CDCJ pour les suites à donner, a reçu un large soutien parmi les Etats membres. Pourtant, il a décidé de revenir sur la question des suites à donner après le Troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement les 16 et 17 mai 2005. Si le Comité des Ministres devait en décider ainsi, le CDCJ est prêt à continuer le travail dans le domaine de circulation des personnes.

ii. d'établir des principes pour la normalisation des documents de voyage des Etats membres du Conseil de l'Europe, afin de fournir des garanties contre la falsification et l'utilisation frauduleuse, et faciliter ce faisant la libéralisation du régime des visas et des politiques d'immigration ;

Le CDCJ note que la normalisation des documents de voyage est déjà entreprise par d'autres organisations internationales et par l'Union européenne. Ainsi, le CDCJ estime que le Conseil de l'Europe devrait plutôt contribuer au développement des documents d'identité au niveau européen dans ses domaines de compétence traditionnels. Ces domaines comprennent : premièrement, la protection des données à caractère personnel dans les « cartes à puce » et dans le recueil de données biométriques qui sont progressivement introduites dans les documents d'identité ; et deuxièmement, les questions concernant les documents d'identité qui sont pertinentes pour la lutte contre le terrorisme.

S'agissant de la protection des données à caractère personnel, le CDCJ souhaite attirer l'attention sur les Principes directeurs sur la protection des données à caractère personnel à l'égard des cartes à puce adoptés lors de sa 79e réunion plénière en 2004. Ce texte traite des principes de protection des données qui devraient être pris en compte lors de l'utilisation des cartes à puce, y compris le traitement équitable et légal des données, la sécurité du système et des données à caractère sensible.

Quant aux données biométriques, un rapport sur l'application des principes de la convention sur la protection des données au recueil et au traitement des données biométriques a été adopté par le T-PD en février 2005. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'OCDE ont récemment créé un groupe de travail dont l'objectif est d'élaborer des principes directeurs pour l'insertion des données biométriques dans les documents de voyage. Le T-PD participera à ce travail en tant qu'observateur.

Quant aux travaux en cours concernant les *documents d'identité et le terrorisme*, le CDCJ attire l'attention sur la Recommandation Rec(2005)7 relative aux documents d'identité et de voyage et la lutte contre le terrorisme, préparée par le Groupe de spécialistes sur les documents d'identité et le terrorisme (TER-S-IT) et adoptée par le Comité des Ministres le 30 mars 2005. Il contient des dispositions concernant la sécurité des documents d'identité et de voyage, la preuve de l'identité, les actes de naissance et la coopération internationale. Il souligne notamment l'intérêt d'une normalisation de la teneur et du format des documents de voyage selon les normes de l'OACI, ainsi que l'utilité des formats communs et des normes minimales de sécurité pour les passeports adoptés par l'Union européenne.

iii. d'initier les travaux visant à harmoniser, sous les auspices du Conseil de l'Europe et selon les principes directeurs élaborés dans la Recommandation 1624 (2003) de l'Assemblée parlementaire relative à la politique commune en matière de migration et d'asile, les législations et les pratiques des Etats membres du Conseil de l'Europe en cette matière.

Le CDCJ constate que l'Assemblée parlementaire a adopté la Recommandation 1648 (2004) avant que ne soit adoptée la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1624 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur une politique commune en matière de migration et d'asile. Dans cette réponse, adoptée à la 888e réunion des Délégués des Ministres le 16 juin 2004, le Comité des Ministres considère que l'élaboration d'un modèle de politique commune en matière d'asile et de migration du Conseil de l'Europe, eu égard à la situation particulière des réfugiés, est déconseillée.

Dans sa réponse, le Comité des Ministres a estimé que :

« ... Les droits essentiels et les garanties procédurales dont bénéficient tant les demandeurs d'asile que les immigrés sont déjà énoncés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et dans

la jurisprudence pertinente. Nombre de garanties mentionnées dans la recommandation ont déjà été traitées de manière approfondie par la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui continuera à les assurer.

4. Une distinction doit être faite entre les réfugiés et les immigrés. Compte tenu de la situation très spécifique des premiers, un modèle commun du type proposé pourrait abaisser le niveau de la protection qui leur est offerte. Pour améliorer cette dernière, le Comité des Ministres a adopté deux accords européens et plusieurs recommandations qui fournissent aux Etats membres des normes communes concernant la protection des réfugiés. Le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) a pris l'initiative de renforcer le suivi de ces recommandations. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) continue à surveiller l'équité des procédures mentionnée au paragraphe 9 de la recommandation, dans ses rapports par pays. Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe prête également beaucoup d'attention à ces problèmes.

5. Les mesures d'asile relèvent d'une politique humanitaire, qui ne doit pas être confondue avec une gestion rationnelle de la migration.

6. Toutefois, l'harmonisation des politiques en matière de migration contribuerait à la réalisation d'une unité plus grande entre Etats membres du Conseil de l'Europe. Il y a lieu de rappeler également que les recommandations du Conseil de l'Europe dans ce domaine sont traditionnellement prises en compte par la Commission européenne lors de l'élaboration de directives sur des sujets proches. La stratégie de gestion des migrations adoptée par le Comité européen sur les migrations (CDMG) apporte le cadre d'une action coordonnée, dans une perspective respectueuse des droits de l'homme et de la dignité humaine. La plateforme politique récemment établie constitue une base solide pour harmoniser les approches nationales de la migration et développer des synergies avec les dispositions adoptées par l'UE en application de la politique commune en matière d'asile et de migration. »

Annexe 2 à la réponse supplémentaire

Avis du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)

A sa réunion du Bureau, les 15 et 16 novembre 2004, le Bureau du CDPC prenait note de la Recommandation 1648 (2004) relative aux conséquences de l'élargissement de l'Union européenne pour la liberté de circulation entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et convenait qu'elle devrait être adressée au Comité d'experts sur la Justice pénale transnationale (PC-TJ) pour qu'il la prenne en considération lors de sa prochaine réunion. La réponse du PC-TJ, détaillée ci-dessous, a été adoptée par le Bureau du CDPC à sa réunion du 12 au 14 octobre 2005, suite à une consultation écrite de toutes les délégations du CDPC.

1. Le PC-TJ, a pris en compte cette recommandation lors de sa 2e réunion, du 31 janvier au 2 février 2005, visant à adopter un rapport intérimaire au CDPC. Il l'a fait également lors de sa 3e et dernière réunion les 12 et 13 décembre 2005, lorsqu'il a discuté le rapport final à transmettre au CDPC pour sa prochaine session, en avril 2006.

2. Le PC-TJ est chargé de donner suite à une partie (« rénovation ») du rapport « Nouveau départ » élaboré par un comité d'experts en 2002. Il doit suggérer des propositions concrètes au CDPC, en particulier sur les questions relatives aux droits et libertés individuelles dans le cadre de procédures judiciaires pénales transnationales.

3. Le travail du PC-TJ porte sur des aspects directement liés à la Recommandation 1648 (2004) de l'Assemblée parlementaire : la coopération judiciaire et policière en vue d'accroître la sécurité et l'ordre public. Le PC-TJ considère en effet que la réponse au phénomène criminel devrait être de la même nature que celui-ci : transnational. L'objectif du Comité est de favoriser l'émergence d'un espace judiciaire répondant à des standards communs : une justice transnationale européenne, qui soit efficace et respectueuse des droits et libertés individuelles.

4. A cette fin, le Comité s'inspire notamment des développements qui facilitent la coopération directe entre autorités de pays différents et en diminuent les délais. Il peut s'agir, par exemple, de la vidéoconférence, du courrier électronique ou la téléconférence. Ces techniques modernes de coopération ont d'ailleurs été prévues dans le 2e Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 182). Le Comité s'inspire également des développements au sein de l'Union

européenne, en particulier ceux ayant trait à la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires (tel que le mandat d'arrêt européen).

5. Le PC-TJ examine en particulier les garanties accordées aux différentes parties impliquées dans les procédures pénales transnationales. Il traite notamment des droits et du traitement accordé à la personne faisant l'objet d'une procédure d'extradition. Il analyse également les droits et garanties de l'accusé, de la victime et du témoin dans ce type de procédure impliquant une coopération internationale. Il envisage les différents modes de répartition ou d'attribution de compétences dans des circonstances transnationales, afin de garantir une poursuite effective des criminels, respectant les droits des victimes ainsi que les garanties reconnues aux accusés. Le Comité proposera des développements concrets dans ces domaines.

6. Le PC-TJ ne peut que souscrire à la recommandation de l'Assemblée parlementaire (8.ii), faites aux Etats membres, « dans la mesure où ils ne l'ont pas encore fait, de ratifier et d'appliquer sans retard les conventions, accords et autres traités énumérés¹⁴ » [dans la recommandation]. La ratification et l'application des mécanismes de coopération que prévoient ces instruments constituent en effet les clés de la lutte contre la criminalité. Le PC-TJ note que ce même appel a été lancé par les Ministres européens de la Justice, réunis à Helsinki (7-8 avril 2005) à l'occasion de leur 26e conférence (voir en particulier la 3e résolution, sur la lutte contre le terrorisme).

7. Le PC-TJ est également conscient du travail effectué par le Comité d'experts sur le fonctionnement des Conventions européennes dans le domaine pénal, le PC-OC. Ce dernier examine les difficultés éventuelles apparaissant lors de l'application des Conventions pénales. Il discute des solutions appropriées et facilite, en conséquence, l'application de ces conventions. Le PC-OC a également examiné le suivi à accorder aux deux parties du rapport « Nouveau départ » dont le PC-TJ ne traite pas ; à savoir celles relatives à la visibilité et à la cohérence des normes du Conseil de l'Europe.

8. Le PC-TJ transmettra son rapport final, avec ses propositions, au CDPC d'ici sa prochaine session (avril 2006). Il semble qu'il en ira de même pour les parties du rapport « Nouveau départ » traitées par le PC-OC.

9. En matière de renforcement des capacités de coopération judiciaire et policière pour la lutte contre la criminalité, le PC-TJ note l'importance des programmes d'assistance mis en œuvre par le Conseil de l'Europe dans ses Etats membres. Il note et apprécie en particulier les efforts de l'Organisation à mettre en œuvre les programmes CARDS-Justice et CARDS-Police¹⁵ dans les pays des Balkans ainsi que le programme sur la coopération judiciaire en matière pénale en Ukraine, co-financé par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne.

¹⁴ Il s'agit des conventions d'extradition (STE n^{os} 024, 086 et 098), d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n^{os} 027, 099 et 182), sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE n^o 070), le terrorisme (STE n^{os} 090 et 190) les deux conventions, civiles et pénales, sur la corruption (STE n^{os} 173 et 174), la convention sur le blanchiment (STE n^o 141).

¹⁵ Ces programmes CARDS mis en œuvre par le Conseil de l'Europe sont co-financés par le Conseil et la Commission européenne. L'abréviation « CARDS » correspond à Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation. C'est un programme d'assistance de la Commission européenne.