



MJU-28(2007)13 F

28e CONFÉRENCE DES MINISTRES EUROPÉENS DE LA JUSTICE

Lanzarote (25-26 octobre 2007)

**« Nouveaux problèmes d'accès à la justice concernant
les groupes vulnérables, notamment :
- les migrants et les demandeurs d'asile ;
- les enfants, y compris les enfants délinquants »**

**Rapport présenté par
le Ministre de la Justice
du Portugal**

www.coe.int/minjust

Les phénomènes migratoires représentent un défi sans précédent pour l'Europe. Jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale, l'Europe était un continent de départ des émigrants. Cependant, en 1945, la situation s'est inversée, et l'Europe est devenue une zone non seulement d'accueil d'immigrants, mais aussi de mouvements migratoires internes. Cela a contribué à ce que l'Europe soit devenue un continent se caractérisant par une hétérogénéité ethnique et culturelle croissante, qui a continué à s'intensifier jusqu'aujourd'hui. Cette réalité rend indispensable une réaction de la part de l'Europe, fondée sur le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Dans ce contexte, l'accès des immigrants à la justice constitue un élément essentiel de l'Etat de Droit démocratique, ainsi qu'une prémisses fondamentale dans le processus d'adaptation de l'Europe à ce phénomène caractéristique de la globalisation. Il convient de noter que la population de l'Union Européenne, dans les 27 Etats Membres, compte aujourd'hui environ 485 millions d'habitants et que, selon le service européen de statistiques (Eurostat), la croissance de la population jusqu'en 2025 sera due essentiellement à l'augmentation de la population immigrante.

Également le Portugal, traditionnellement un pays d'émigration, est devenu à partir des années 90 un pays d'immigration. Dans un passé relativement récent, la réalité migratoire portugaise se décrivait surtout par sa composante émigrante, mais aujourd'hui l'immigration endosse un rôle important dans le cadre des mouvements migratoires qui touchent le Portugal.

L'institut National des Statistiques (INS) prévoit l'entrée d'environ 300 mille immigrants jusqu'en 2010 sur le territoire national, et plus de 400 mille jusqu'en 2050, ces chiffres étant considérables pour une population de 10 millions d'habitants, dans la mesure où cela représente une proportion de 7%. Les données disponibles révèlent que les immigrants représentent à l'heure actuelle 9% de la population active, et 4,5% de la population nationale, avec une tendance à la croissance. L'immigration est aujourd'hui la composante principale de la croissance démographique bien que le rythme s'est atténué en 2004, suivant la tendance européenne.

Concernant les réfugiés, le Portugal est l'un des pays de l'Union Européenne qui accueille le moins de réfugiés et qui reçoit le moins de demandes de ce statut. Seules l'Estonie et la Lettonie ont un nombre moindre de demandes de statut de réfugiés, ainsi qu'un nombre moindre de réfugiés. Même des pays de taille inférieure au Portugal, comme Malte et la Lituanie, ont non seulement un plus grand nombre de demandes de réfugiés, mais aussi un plus grand nombre de réfugiés. Il est nécessaire de faire une distinction claire entre la volonté d'immigration, et ce qu'est le besoin de protéger au niveau interne ceux qui sont réfugiés, persécutés chez eux, souffrant de la guerre ou de la violation des droits de l'Homme et qui recherchent une protection. Néanmoins, dans tous les cas, il est nécessaire que les Etats aient des mécanismes d'appui et d'accompagnement, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice.

Dans le contexte de mouvements géographiques de personnes, qu'il s'agisse d'immigrants ou de réfugiés, il importe de mentionner le fait que ces mouvements peuvent s'accompagner, en marge, de certains phénomènes. C'est le cas de l'esclavage, de la pédophilie et de la prostitution forcée qui par leur nature dégradante violent le respect le plus élémentaire de la dignité humaine et du principe de l'inviolabilité physique et morale. Apparaissent également, en association à ces mouvements, et fréquemment, des phénomènes liés au trafic d'êtres humains, une réalité à laquelle le Conseil de l'Europe a accordé une attention particulière, tant dans le cadre de la prévention que dans le cadre de la répression.

Il est ici mis en exergue la Convention relative à la Lutte contre le Trafic d'Etres Humains¹ du 16 mai 2005, que le Portugal a signé à la date d'ouverture à la signature, et dont le processus de ratification se trouve déjà à la phase finale, étant souhaitable que celui-ci soit conclu avant la fin 2007. Cette Convention fut, aujourd'hui, déjà ratifiée par neuf Etats Membres, ne manquant plus qu'une ratification pour son entrée en vigueur dans l'ordre juridique international. Elle constituera certainement un instrument important permettant une coopération judiciaire plus fluide entre les Etats dans la prévention de ce phénomène associé aux profondes mutations sociales, économiques et politiques qui ont, ces dernières décennies, été à l'origine des déplacements massifs de personnes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe.

¹ STE 197.

D'un autre côté, il apparaît le phénomène inverse – la criminalité d'étrangers – associée à des causes comme l'exclusion sociale, la pauvreté ou des difficultés d'intégration sociale. L'on doit noter qu'il n'y a pas de relation directe entre étrangers et criminalité, et il n'est pas démontré que les étrangers commettent plus de crimes que les nationaux. Cependant, apparaît effectivement le problème des crimes commis par des étrangers et de la réponse donnée par le système de la justice, considérant notamment que tous les étrangers résidant dans un pays déterminé soient régularisés. Une étude portugaise publiée en 2005 par l'Observatoire de l'Immigration² a conclu que, prenant en compte la complexité de la réalité sociale au Portugal, la coïncidence entre la présence d'étrangers et la criminalité enregistrée, est expliquée par des causes tierces, et non par une relation directe entre ces deux faits. Indépendamment des facteurs qui pourraient être à l'origine de la criminalité commise par des étrangers, la vérité est que le système de justice doit mettre en équation les réactions, et présenter des solutions efficaces pour ce problème, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice et les conditions dans lesquelles cet accès est effectué.

Dans le cadre de la criminalité commise par des étrangers et contre des étrangers, il ressort nécessairement la question des crimes commis par des mineurs et contre des mineurs. Les enfants, étant une cible plus vulnérable et perméable, nécessitent une protection supplémentaire et d'un encadrement spécifique. Il est souligné que le Conseil de l'Europe a développé des efforts dans le sens de promouvoir les droits de l'enfant et de les protéger de toute forme d'abus. Sont ici mises en exergue la déjà citée Convention relative à la Lutte contre le Trafic d'Êtres Humains, et la nouvelle Convention Contre l'Exploitation et l'Abus Sexuel de Mineurs ouverte à la signature à l'occasion de cette Conférence des Ministres de la Justice, et qui entend prévenir et combattre un type de criminalité qui affecte, dans beaucoup de cas, les mineurs intégrés dans des mouvements migratoires. Il est également nécessaire, pour ce groupe social spécifique, de trouver des solutions adéquates et efficaces en ce qui concerne ses relations avec le système de la justice.

Or, l'exercice actif de la citoyenneté suppose l'utilisation de droits de la part des citoyens. Pour cela, il doit y avoir une mise en œuvre effective de ceux-ci dans la société, à travers, de façon spécifique, une adéquation du mécanisme judiciaire à leur défense. L'expression « accès au droit et à la justice » n'est pas redondante. De l'accès au droit dépend, en grande partie, l'accès à la justice, dans le sens d'un recours devant un tribunal avec pour objectif d'obtenir une décision sur une question juridiquement pertinente. L'idée « d'accès au droit et à la justice » est si large qu'elle nécessite, comme tout autre concept, une délimitation et une mise en œuvre, étant un droit fondamental qui naît dans la consécration constitutionnelle de nouveaux droits économiques et sociaux.

Dans ce contexte, l'Etat assume le rôle de veiller à ce que tous les citoyens aient un accès à un ordre juridique juste et à un système judiciaire marqué par l'impartialité et l'indépendance. C'est ainsi que l'accès au droit et à la justice endosse le rôle de première garantie à l'exercice des autres droits. Considérant que le système d'accès au droit et aux tribunaux vise à assurer que personne ne soit mis en difficulté ou exclu, en raison de sa condition sociale ou culturelle, ou pour insuffisance de moyens économiques, dans sa connaissance, exercice ou défense de ses droits, ce principe est particulièrement pertinent lorsque nous parlons de ceux qui par leur condition spécifique ont des vulnérabilités qui représentent un blocage dans l'accès fluide au système de la justice.

Dans le cas du Portugal, il est garanti à tous l'accès aux tribunaux, et le régime d'assistance judiciaire s'applique dans tous les tribunaux judiciaires ainsi qu'au niveau des « juges de paix » (« tribunaux » de proximité, fondés sur un principe de décision de type arbitral). Il s'applique aussi, bien qu'avec les adaptations nécessaires, dans les procès d'infractions (de caractère administratif) et dans les procès de divorces par consentement mutuel de la compétence des Registres Civils. Selon la Loi d'Assistance Judiciaire (Loi n.º 34/2004 du 29 juillet, modifiée par la Loi 47/2007, du 28 août), ont droit à protection juridique les citoyens nationaux et de l'Union Européenne, ainsi que les étrangers et apatrides possédant un titre de résidence valide dans un Etat membre de l'Union Européenne, qui démontrent être en situation d'insuffisance économique. Aux étrangers sans titre de résidence valide dans un Etat membre de l'Union Européenne, il est également reconnu le droit à une protection juridique, dans la mesure où cette dernière

² «A Criminalidade de Estrangeiros em Portugal, um inquérito científico», de Hugo Martinez de Seabra et Tiago Santos, Observatório da Imigração, Mai 2005.

serait également attribuée aux Portugais par les lois des Etats respectifs. Dans les autres cas, l'accès aux Tribunaux est toujours constitutionnellement garanti.

Il est important de noter qu'il a été fait d'innombrables progrès ces dernières années, et que les systèmes se sont flexibilisés afin de pouvoir répondre à de nouvelles réalités. Cependant, il reste encore un long chemin à parcourir. Ce chemin sera d'autant plus facile avec une coopération fluide entre Etats, et dans ce cadre est mis en exergue le rôle que le Conseil de l'Europe a eu, et pourra continuer à avoir. Cet espace à 47 permet l'enrichissement de formes de coopération et l'apport de solutions uniformes afin de répondre à ces problèmes, ainsi qu'à d'autres problèmes, qui apparaissent comme le reflet du rapprochement des citoyens et des entreprises dans l'espace européen.

L'on doit encore noter que le Portugal a accordé une attention spéciale aux problèmes des enfants, plus concrètement à la protection de ceux-ci face à tout type de menace, et en tant que groupe particulièrement vulnérable. Dans le cas des enfants migrants, la vulnérabilité est encore plus évidente.

Il est également utile de présenter, dans le cadre du Conseil de l'Europe, les résultats du Conseil des Ministres de la Justice de l'Union Européenne (JAI), lors de sa réunion du 2 octobre dernier, sous l'égide de la Présidence Portugaise de l'Union, qui dédia l'une des sessions à la question de la protection des enfants. Il n'est souligné ici seulement les conclusions qui, on l'espère, contribueront dans un avenir proche à une meilleure articulation entre les Etats, ayant en vue la protection efficace des enfants en tant que groupe vulnérable.

Conclusions JAI du 2 octobre 2007

Les sociétés contemporaines sont confrontées au **défi de la protection efficace des enfants**, qui représente une **priorité de l'Union Européenne**.

Les **Ministres de la Justice réunis à Lisbonne, lors du Conseil Informel de Justice et Affaires Intérieures**, et à la recherche de solutions aux problèmes plus sérieux et plus concrets des citoyens européens, reconnaissent que :

- a) La **volonté politique** entre les Ministres de la Justice existe, et constitue un élément déterminant afin d'améliorer la protection des enfants dans l'espace de l'Union Européenne, où la criminalité ne connaît pas de frontières ;
- b) La **coopération rapide et efficace** entre Etats Membres, entre autorités nationales compétentes, entre organes et agences de l'Union Européenne, permet de prévenir et combattre ensemble et de façon coordonnée les abus commis contre les enfants, et il existe une volonté de travail en commun ;
- c) Les **contributions de la société civile et en particulier des ONG** à la protection des enfants doivent être reconnues et encouragées ;
- d) Les **crimes commis à l'encontre d'enfants ne connaissent pas de frontières**, et sont souvent facilités par Internet ;
- e) La **promotion de solutions législatives n'est pas la seule solution au problème**, il est urgent d'adopter des mesures concrètes au niveau de l'Union Européenne qui contribuent efficacement et de façon immédiate au renfort de la protection des enfants, pouvant avancer également dans l'utilisation de la médiation, au-delà de ce qui est déjà consacré ;
- f) L'Union Européenne doit promouvoir, dans ses **relations extérieures**, la protection universelle des enfants.

Les Ministres de la Justice proposent le suivant :

- 1) Le futur **portail E-Justice** doit contenir une **liste d'enfants disparus**, créée et mise à jour en collaboration avec les autorités nationales compétentes ;

- 2) La création d'un mécanisme « d'alerte enlèvement » à échelle européenne (**EU-wide child abduction alert**) qui fonctionne de façon flexible et complémentaire à la coopération entre les autorités compétentes des Etats Membres, se basant essentiellement sur les médias et visant le public en général, dont utilisation doit être limitée aux cas établis selon des critères ;
- 3) Le **portail E-Justice** doit permettre le contact direct avec les Autorités Centrales, désignées dans le cadre de la **Convention de La Haye** de 1980 sur les aspects civils de **l'enlèvement international d'enfants**, et avec le **Médiateur Européen**, dont le rôle doit être renforcé ;
- 4) L'utilisation d'Internet afin de commettre des crimes à l'encontre d'enfants doit être condamnée et punie, et il est sollicité à la Commission la présentation de propositions de mesures permettant d'améliorer la prévention et la lutte contre de telles pratiques ;
- 5) Les instruments législatifs communautaires et internationaux qui visent à combattre des modes de **Cybercrime** qui touchent les mineurs, notamment associés à l'exploitation sexuelle (pornographie infantile, *child grooming*) comme la **Convention sur le Cybercrime** et la **Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et l'abus sexuels**, doivent être ratifiées et appliquées par les Etats Membres ;
- 6) La mise en place de mécanismes de coopération entre les autorités des différents pays, en particulier le **réseau 24/7**, créé par la Décision-Cadre relative aux attaques contre les systèmes d'information, qui assure une coopération **24h sur 24, 7 jours sur 7**, doit être rendue opérationnelle et évaluée ;
- 7) La coopération et l'échange d'informations pertinentes entre les autorités nationales compétentes et **Europol et Eurojust** doivent être renforcés ;
- 8) La promotion des droits de l'enfant et du cadre législatif international de protection des enfants doit constituer une priorité dans le contexte des **relations extérieures en matière de JAI, notamment avec les pays voisins de l'Union**.

