

**TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES**

**Requête en annulation**

---

**Pour :**

Le **Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti)**,

association de droit français régulièrement constituée, représentée par sa présidente en exercice, Madame Nathalie Ferré, et domiciliée au 3, villa Marcès, 75011 PARIS - France

agissant tant en son nom propre qu'en celui des victimes non identifiées des expulsions collectives d'octobre 2004 par les autorités italiennes de demandeurs d'asile débarqués à l'île sicilienne de Lampedusa.

ayant pour avocats Maître Hélène GACON, avocat au Barreau de Paris,  
106, Boulevard Saint Germain, F-75006 Paris,  
téléphone : 00 33 1 53 10 26 36, télécopie : 00 33 1 43 29 73 05,  
email [hgacon@wanadoo.fr](mailto:hgacon@wanadoo.fr)

et Maître Simon FOREMAN, avocat au Barreau de Paris,  
Soulez Larivière & Associés, 22, Avenue de la Grande Armée, F-75858 Paris Cedex 17,  
téléphone : 00 33 1 47 63 37 22, télécopie : 00 33 1 42 67 83 05  
email [foreman@soulezlariviere.com](mailto:foreman@soulezlariviere.com)

**Contre :**

une décision du 18 mars 2005 de la Commission européenne, Direction générale « Justice, liberté et sécurité », Direction « B : Immigration, asile et frontière », prise par le Directeur Jean-Louis De Brouwer, refusant d'examiner la plainte introduite par le Gisti et neuf autres associations européennes de défense des droits des migrants et demandeurs d'asile<sup>1</sup> contre le gouvernement italien pour violation du droit communautaire.

---

<sup>1</sup> Il s'agit du Gisti, de l'ANAFE - Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, France ; Asociacion « Andalucía Acoge », Espagne ; APDHA - Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, Espagne ;

## **1. FAITS**

### **1.1. Evénements d'octobre 2004 (« Lampedusa I »)**

Au cours de la première semaine d'octobre 2004, plus de 1000 personnes ont débarqué à bord d'embarcations précaires sur la côte de l'île de Lampedusa, au sud de la Sicile, venant grossir le nombre de candidats à l'immigration et de demandeurs d'asile déjà détenus dans le « centre de premier accueil » ouvert par les autorités italiennes sur cette île.

Vendredi 1er octobre, le gouvernement italien ordonnait le renvoi de 90 d'entre elles par avion spécial à destination de la Libye. Samedi 2 octobre, trois nouveaux vols emportaient près de 300 candidats à l'immigration et à l'asile vers Tripoli.

Dimanche 3 octobre, ce sont deux avions spéciaux de la compagnie Alitalia et deux appareils militaires qui transportaient près de 400 personnes loin des côtes italiennes.

Jeudi 7 octobre, quatre avions militaires renvoyaient les derniers « indésirables », que des témoins ont vu embarquer les mains liées. Les deux premiers avions sont partis à 14h, les deux autres à 15h15.

Au total, ce sont, selon les déclarations du ministre de l'Intérieur Giuseppe Pisanu à la chambre des députés le 8 octobre, plus d'un millier d'étrangers qui ont été expulsés depuis l'Italie vers la Libye, en l'espace de quelques jours.

Il semble que ces renvois ont été effectués sous couvert d'un accord récemment conclu entre l'Italie et la Libye en matière de lutte contre l'immigration, accord dont la mention ne figure toutefois pas dans la liste des accords de réadmission des étrangers en situation irrégulière conclus entre l'Italie et des pays tiers.

De nombreux éléments font apparaître que ces expulsions se sont déroulées en violation d'un certain nombre de prescriptions du droit international et communautaire.

Durant le séjour de la majorité de ces personnes à l'intérieur du « centre de premier accueil » de Lampedusa, les représentants du Haut Commissariat des nations unies pour les Réfugiés (« HCR »), malgré leurs demandes répétées et leur légitimité à intervenir du fait de la présence potentielle de personnes en demande de protection parmi les détenus, se sont vu refuser pendant plusieurs jours l'accès au site où étaient parqués des centaines d'hommes, de femmes et d'enfants. Ce n'est qu'une fois que la plupart d'entre eux se trouvaient déjà en route pour la Libye que le responsable du centre a bien voulu ouvrir ses portes aux représentants de l'ONU. Jeudi 7 octobre, le conseiller régional Lillo Miccichè (Verts), qui avait demandé à visiter le centre à 13h, a vu sa demande reportée à 17h, alors que de nombreuses expulsions avaient déjà eu lieu. Devant sa tentative de pénétrer dans l'aéroport, les forces de sécurité l'ont jeté violemment à terre. De même, ce n'est qu'après la fin des opérations d'expulsion que deux sénatrices italiennes, Mesdames Chiara Acciarini et Tana De Zulueta, accompagnées de membres du « réseau antiraciste sicilien », ont pu obtenir une autorisation de visite du centre, presque désert, de Lampedusa. Le témoignage de ces personnes, sous la forme du récit très détaillé des journées des 6, 7 et 8 octobre 2004, figure en annexe de la présente requête (v. annexe 6). Il en ressort les éléments suivants :

Outre les conditions matérielles déplorables dans lesquelles elles ont trouvé les étrangers maintenus qu'elles ont rencontrés, les élues ont pu constater qu'aucune information, qu'il s'agisse des raisons du maintien en rétention ou des procédures de demandes d'asile, n'était communiquée aux intéressés.

Ces derniers, parqués dans des conditions d'hygiène et de dignité lamentables, étaient privés de tout contact avec le monde extérieur, ne serait-ce que par téléphone. Les mineurs qui se trouvaient parmi eux ne bénéficiaient d'aucun traitement spécifique, et plusieurs d'entre eux avaient été « classés » comme majeurs à la suite de vérification d'âge sommaires, voire inexistantes. Les visiteuses ont également pu obtenir des témoignages concordants indiquant que ni le maintien ni le renvoi des « indésirables » ne prenaient en considération les situations individuelles des personnes, mais se fondaient sur la logique du « premier arrivé, premier renvoyé », privant les intéressés de tout droit à une défense convenable, que ce soit par l'accès à un avocat et à un interprète, ou par la possibilité d'un recours effectif contre les décisions de renvoi.

Aucune des victimes n'a pu être identifiée et ce, malgré des recherches lancées par les associations dans le pays d'origine. La violation massive des droits fondamentaux de la part et au sein d'un pays de l'Union européenne n'en est pas moins flagrante.

Ces événements, directement à l'origine de la plainte à la Commission sus-mentionnée, ne peuvent être considérés isolément, comme s'il s'agissait de la réponse exceptionnelle donnée à une situation urgente et incontrôlable. Au contraire, ils s'inscrivent dans une pratique habituelle de gestion, par les autorités italiennes, des arrivées de migrants par bateau sur leurs côtes. Or ces arrivées, si elles revêtent parfois un aspect spectaculaire, ne sont ni récentes – les premières remontent au début de la décennie quatre-vingt-dix – ni quantitativement insurmontables si on les rapporte, par exemple, au fait que l'Italie, au sein de l'Union européenne, se place en 19<sup>ème</sup> position sur 25 pour la proportion de demandeurs d'asile par rapport au nombre d'habitants<sup>2</sup>. Témoigne du caractère non exceptionnel des méthodes utilisées à Lampedusa en octobre 2004 le fait qu'elles ont à nouveau été employées quelques semaines après les faits dénoncés par les associations (v. en annexes 7 et 8), puis, à nouveau, au mois de mars 2005, dans des circonstances dont le détail est exposé ci-après.

---

<sup>2</sup> UNHCR, Asylum level and trends in industrialized countries, 2004.

## 1.2. Événements de mars 2005 (Lampedusa II)<sup>3</sup>

Les 14 et 15 mars 2005, 1200 personnes sont arrivées par barque sur l'île de Lampedusa. Certains des « boat people » ont été transférés dans des centres fermés dans d'autres régions d'Italie, mais plusieurs centaines sont restées dans le petit "centre d'accueil" de Lampedusa, qui compte seulement 190 places.

Il s'agit d'un centre vétuste, à la limite de l'insalubrité, qui n'est pas conçu pour une rétention dépassant quelques jours.<sup>4</sup> Le 17 mars 2005, deux avions de compagnies privées ont reconduit 180 personnes vers la Libye, pays supposé de provenance, Un troisième avion est reparti à vide.

Ni le représentant du HCR, mandaté immédiatement sur place, ni celui du Centre Italien pour les Réfugiés (CIR) n'ont été autorisés à entrer dans le centre (annexe 9), alors qu'une délégation de fonctionnaires libyens y était accueillie pour assister la police italienne à « *vérifier la provenance des immigrants* » afin de procéder à leur expulsion. Le HCR a fait remarquer que « *la Libye n'a pas signé la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et n'a pas de système d'asile national qui fonctionne. Dans ces circonstances, et en jugeant d'après les expériences récentes, il existe un risque réel que les réfugiés qui ont besoin de protection internationale soient refoulés vers leur pays d'origine* » (v. annexe 10).

Alors que la visite des centres de rétention fait, en Italie, partie des prérogatives des parlementaires, les sénatrices Chiara Acciarini et Tana De Zulueta qui se sont rendues sur les lieux samedi 19 n'ont été autorisées à entrer en contact avec les quelque 600 personnes qui étaient encore dans le centre que le lendemain, dimanche 20. Elles n'ont toutefois pas été mises en mesure d'effectuer une visite détaillée du centre. Elles ont constaté que les étrangers qu'elles ont vus étaient « *dans un état physique et psychologique terrible* », « *amassés dans des conditions indignes d'un pays civilisé* », « *sans couverture, ni matelas, ni eau chaude* ».

---

<sup>4</sup> Les conditions précaires du centre de Lampedusa, présentant de graves carences tant sur le plan sanitaire que sur celui de l'accès aux droits des étrangers qui y sont détenus étaient dénoncées dès janvier 2004 dans un rapport de la branche italienne de l'association Médecins sans frontières, "*Centri di permanenza temporanea e assistenza - Anatomia di un fallimento*", [http://www.ms.f.it/msfinforma/dossier/missione\\_italia/prima\\_pagina/24012004.shtml](http://www.ms.f.it/msfinforma/dossier/missione_italia/prima_pagina/24012004.shtml)

Alors qu'est en principe remis aux arrivants un formulaire leur indiquant qu'ils ont droit entre autres à l'usage d'un téléphone et à une assistance juridique, l'unique cabine téléphonique du centre ne fonctionnait pas et aucun avocat n'était présent. D'après les sénatrices, le ministère de l'Intérieur italien expliquerait le fait qu'un troisième avion prêt à embarquer d'autres expulsés, ainsi qu'un bateau qui devait conduire un autre groupe vers la Libye, ont été finalement dirigés sur le centre de détention pour étrangers de Crotona (ville côtière du sud de l'Italie) parce que « *les autorités libyennes ne peuvent, en ce moment, accueillir plus de migrants* ». Elles ont dénoncé « *l'arbitraire absolu* » de ces opérations, au cours desquelles les étrangers sont ballottés sans savoir où ils sont conduits (v. annexe 11).

### **1.3. Les initiatives en réaction à la passivité de l'Union européenne et de l'attitude du gouvernement italien**

**1.3.1.** Aux inquiétudes exprimées par le HCR à propos des expulsions du mois de mars 2005 s'est ajoutée une interpellation que des parlementaires européens ont lancée sous forme de question écrite au président de la Commission à propos des expulsions du mois d'octobre 2004, pour lui demander comment il entendait « *faire cesser les expulsions de Lampedusa et pour exiger de l'Italie qu'elle respecte ses obligations en vertu du droit international et communautaire ?* » (v. annexe 12).

En réponse à ces interrogations des parlementaires européens, le commissaire Justice, Liberté et Sécurité, M. Franco Frattini, a répondu que, selon les autorités italiennes, toutes les règles avaient été respectées lors des expulsions<sup>5</sup>, et « *qu'en l'état actuel du droit communautaire, il [n'était] pas possible à la Commission d'engager des procédures relatives à des infractions en ce qui concerne le comportement des Etats membres en matière d'asile* » (v. annexe 13).

---

<sup>5</sup> "The Italian authorities have also emphasised to the Commission that readmission to Libya of those returned was carried out in conformity with agreements between the Libyan and Italian Governments and with EU legislation and relevant international law"

**1.3.2.** Le 21 mars 2005, Amnesty International a saisi Monsieur Franco Frattini afin de lui faire part de ses inquiétudes à propos des risques encourus par les personnes renvoyées de force en Libye et de la présence de fonctionnaires libyens dans le centre de détention de Lampedusa pour assister à leur identification, faisant remarquer que ceci pouvait entraîner à l'égard des expulsés des poursuites, voire entraîner leur détention pour entrée illégale sur le territoire libyen.

Amnesty International a fait remarquer que le silence de la Commission européenne à propos des récents événements portait atteinte à la crédibilité de son rôle dans le processus de mise en place d'un système d'asile commun dans l'Union européenne. Elle l'a invitée à mener des investigations sur le sort des personnes expulsées en ne se contentant pas de se référer aux seules déclarations des autorités italiennes, à inciter celles-ci à garantir l'accès à une procédure d'asile équitable, à laisser le HCR entrer en contact avec les détenus de Lampedusa et de Crotona et enfin, à mettre un terme aux expulsions contraire aux garanties minimales internationales (v. annexe 14).

Une nouvelle fois, dans sa réponse du 23 mars et afin de tenter de répondre aux inquiétudes du HCR et d'Amnesty International, la Commission européenne, toujours en la personne de Monsieur Franco Frattini, s'est en quelque sorte faite le porte-parole des autorités italiennes pour assurer, sur la base des propos que lui avait tenus le ministre italien de l'Intérieur Monsieur Pisanu lors d'un entretien téléphonique, que toutes les personnes « *ont eu droit à un entretien individuel pour éclaircir leur situation, que toutes celles qui pourraient prétendre au statut de réfugié ont été placées en rétention sur le territoire italien pour un examen ultérieur de leur situation et que les personnes expulsées, de nationalité égyptienne, ont été renvoyées en Libye dans des conditions qui permettent qu'elles soient rapidement transférées vers l'Egypte* ». Le ministre Pisanu a annoncé à la Commission qu'un rapport des autorités italiennes ferait le point sur le déroulement détaillé des faits, mais aussi sur les mesures prises pour garantir les droits fondamentaux de chacun et en particulier sur les activités humanitaires en faveur des immigrants, « *soit sur le territoire italien soit sur un autre territoire* » (v. annexe 15).

**1.3.3.** Ces assurances du Commissaire Frattini n'ont apparemment convaincu ni le Parlement européen ni la Cour européenne des droits de l'homme.

Le Parlement européen a adopté le 14 avril 2005 une résolution sur Lampedusa (v. annexe 16), dans laquelle il stigmatise les « *conditions épouvantables* » dans lesquelles les demandeurs d'asile sont reçus dans cette île, s'inquiète des « *expulsions collectives* » de migrants auxquelles ont procédé les autorités italiennes entre octobre 2004 et mars 2005, de l'île italienne de Lampedusa vers la Libye et se dit « *vivement préoccupé par le sort de certaines de demandeurs d'asile retournés en Libye étant donné que ce pays n'est pas signataire de la convention de Genève relative au statut des réfugiés, ne possède pas un régime d'asile effectif, n'offre pas de véritable garantie pour les droits des réfugiés et pratique l'arrestation, la détention et l'expulsion arbitraires et considérant que les personnes expulsées sont généralement menottées et ignorent leur lieu de destination* » et « *par le traitement et les conditions de vie déplorables des personnes détenues dans les camps en Libye ainsi que par les récents rapatriements massifs d'étrangers de la Libye vers leur pays d'origine dans des conditions qui n'assurent ni leur dignité ni leur survie ; préoccupé également par les informations de sources libyennes qui feraient état de 106 cas de décès suite à ces expulsions* ».

En conséquence de quoi le Parlement a invité instamment « *la Commission, gardienne des traités, à veiller au respect du droit d'asile dans l'Union européenne, conformément aux articles 6 du traité UE et 63 du traité CE, à faire cesser les expulsions collectives et à exiger de l'Italie ainsi que des autres États membres qu'ils respectent leurs obligations en vertu du droit de l'Union* » et lui a demandé « *de mener un dialogue transparent sur cette question, y compris en rendant publics les résultats de sa mission technique en Libye de novembre/décembre 2004 sur l'immigration illégale* ».



De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie par des avocats italiens d'une requête qu'au nom d'un certain nombre de migrants – dont les identités ont pu être relevées, contrairement à ce qui s'était passé lors des expulsions du mois d'octobre, grâce à la diligence de l'équipe formée par des sénatrices et une avocate qui ont pu accéder au centre de Lampedusa –, ils ont déposée sur le fondement de l'article 39 de son règlement (requêtes n° 11593/05). La Cour a, dans un premier temps, le 6 avril 2005, demandé à l'Italie de lui fournir des renseignements concernant la situation à Lampedusa (v. annexe 17). Dans un second temps, la troisième section de la Cour européenne des droits de l'Homme, accréditant la thèse de la non conformité des agissements des autorités italiennes avec les principes posés par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales a, le 10 mai 2005, demandé à l'Italie de suspendre à titre conservatoire les expulsions d'immigrés dans onze cas dont elle a été saisie, «*dans l'intérêt des parties*» et du bon déroulement de la procédure (v. annexe 18).

#### **1.4. Procédure : la plainte déposée par le Gisti et neuf autres associations européennes**

Face à la violation massive et répétée des droits fondamentaux au sein d'un Etat de l'Union européenne que constituait déjà l'opération d'octobre 2004, des associations et organisations non gouvernementales de protection des droits des migrants et des demandeurs d'asile ont pris l'initiative dès le 20 janvier 2005 de saisir la Commission européenne d'une plainte pour violation, par les autorités italiennes, du droit communautaire et des normes européennes et internationales de protection des droits fondamentaux, pleinement intégrées à ce droit par la jurisprudence de la Cour de Justice et les traités (v. annexes 1 et 2).

Par lettre du 18 mars 2005, le Directeur « B » immigration, asile et frontières, de la Direction générale « Justice, liberté et sécurité » a répondu à la présidente du Gisti, au nom du président de la Commission européenne, que cette dernière ne serait pas compétente pour déterminer si les autorités italiennes ont respecté leurs obligations internationales – tout en admettant qu'elle l'aurait été si des infractions aux droits fondamentaux avaient été commises dans le cadre de l'application du droit communautaire. Ainsi, la Commission refusait d'examiner au fond la plainte dont elle était saisie. (v. annexe 3).

C'est la décision attaquée.

## **2. DISCUSSION**

### **2.1. Compétence du Tribunal pour examiner la présente requête**

La présente requête tend à l'annulation d'une décision de la Commission.

L'article 225 TCE prévoit que :

*« 1. Le Tribunal de première instance est compétent pour connaître en première instance des recours visés aux articles 230, 232, 235, 236 et 238, à l'exception de ceux qui sont attribués à une chambre juridictionnelle et de ceux que le statut réserve à la Cour de justice(...) ».*

L'article 230 TCE prévoit quant à lui que :

*« La Cour de justice contrôle la légalité (...) des actes (...) de la Commission (...) autres que les recommandations et les avis (...).*

*A cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission. (...)*

*Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.*

*Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant, ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance ».*

Le Tribunal de première instance, saisi dans le délai de deux mois prévu à l'article 130, est donc bien compétent pour connaître en premier ressort de la présente requête en annulation.

## **2.2. Recevabilité de la requête**

La présente requête est recevable : elle émane d'une association justifiant de son intérêt à agir (2.2.1.) et vise une décision susceptible de recours (2.2.2.).

### **2.2.1. L'intérêt à agir du Gisti**

L'association requérante est une personne morale personnellement destinataire de la décision attaquée, ce qui lui donne qualité pour agir en vue de son annulation en application de l'article 230, alinéa 4 du Traité qui dispose que :

*« Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement ».*

La présente requête tend à l'annulation de la décision de la Commission du 18 mars 2005 qui a estimé ne pas devoir donner suite à la plainte déposée par les dix associations. Le simple fait que le Gisti soit destinataire de la réponse de la Commission suffit à justifier de son intérêt à agir.

L'objet social de l'association, au terme de l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts (v. annexe 4) est :

- de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;
- d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;
- de soutenir , par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leur droits, sur la base du principe d'égalité ;
- de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et d'assister celles et ceux qui en sont victimes ;
- de promouvoir la liberté de circulation.

Sa réputation, acquise de longue date devant les juridictions françaises dépasse le cadre national. En effet, l'association est consultée de façon régulière sur les thèmes qui ont trait à sa spécialité par les instances de contrôle internationales, juridictions ou comité d'experts (Comité de prévention contre la torture du Conseil de l'Europe, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) par exemple). Le Gisti à l'origine, avec la Ligue française des droits de l'homme, de la réclamation introduite par la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) devant le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe à propos de la réforme du système d'accès aux soins pour les étrangers sans-papiers, réclamation qui a abouti le 15 mars 2005 au constat de la violation par la France de la Charte sociale européenne (v. annexe 19).

Il intervient fréquemment, seul ou le plus souvent avec d'autres ONG, sur les questions relatives au respect des droits des étrangers dans la mise en place de la politique communautaire d'asile et d'immigration. Le Gisti a ainsi pris une part très active, au sein de la Coordination européenne pour le droit des étrangers de vivre en famille, à la rédaction d'un argumentaire destiné à contester la compatibilité de certaines dispositions de la directive européenne 2003/86/CE relative au regroupement familial des étrangers avec les principes du droit international, procédure qui a abouti à la saisine par le président du Parlement européen de la Cour de justice des communautés en vue de l'annulation de plusieurs dispositions de ladite directive le 16 décembre 2003.

Sur les questions ayant trait plus spécifiquement aux droits mis en jeu lors des expulsions de Lampedusa du mois d'octobre 2004, qui incluent l'accès aux procédures d'asile :

- le Gisti a, pendant les travaux préparatoires du traité constitutionnel européen, saisi par un courrier daté du 28 mars 2003, aux côtés d'autres ONG européennes et nationales, le président de la Convention d'une série de recommandations visant à renforcer l'exercice effectif du droit d'asile dans l'Union.

La menace de l'orientation de l'UE vers des solutions externalisées du traitement des demandes d'asile étant déjà d'actualité à cette époque, ces ONG demandaient, pour éviter que de potentiels réfugiés ne soient refoulés aux frontières européennes sans examen de leur requête, que la Convention inclue « *expressément* » dans le TCE « *l'obligation sous la Convention de Genève d'accorder l'accès au territoire et d'effectuer la détermination des demandes d'asile sur ce territoire pour les demandeurs d'asile parvenant dans l'Union* » (v. annexe 20).

- plus récemment, le Gisti a été invité à s'exprimer au Parlement européen dans le cadre des auditions publiques co-organisées les 14 et 15 mars 2005 par la commission des Libertés et des Droits des citoyens, de la Justice et des Affaires intérieures, et la commission du Développement sur le thème : *Migration, integration and development : towards a European policy* (v. annexe 21). Il a centré son intervention sur le déséquilibre qui tend à s'installer entre les contraintes liées à la gestion des flux migratoires dans l'UE et les exigences en matière de respect des droits humains, au détriment des secondes.

A l'appui de sa démonstration, le Gisti a donné l'exemple des expulsions de Lampedusa : « *C'est sur la base du réchauffement notable des relations entre l'Union et le gouvernement libyen, et d'accords informels en matière de contrôle des flux migratoires entre l'Italie et la Libye qu'au mois d'octobre 2004 les autorités italiennes ont pris la responsabilité d'expulser en quelques jours plus d'un millier de boat people à Tripoli sans avoir eu matériellement le temps d'identifier toutes ces personnes, et donc sans savoir si parmi elles il n'y avait pas des demandeurs d'asile. Or la convention de Genève sur les réfugiés pose le principe de non refoulement des réfugiés, et la Libye n'est pas signataire de cette convention. Quelles garanties pour les personnes expulsées dans ces conditions ?* » (v. annexe 22).

Par ailleurs, le Gisti se préoccupe depuis de longs mois des risques encourus pour les migrants et les potentiels réfugiés du fait de la politique de contrôle de ses frontières mise en œuvre par l'Union européenne avec les pays du sud de la Méditerranée, notamment en matière d'enfermement des migrants, d'expulsions collectives et de déni du droit d'asile, et mobilise ses capacités pour en informer l'opinion.

Ainsi, en 2003, il signait et diffusait sur son site internet une pétition demandant qu'il soit mis fin aux expulsions collectives d'étrangers (« *Contre les charters de l'humiliation* »), (v. annexe 23). Ainsi encore, dans un éditorial du numéro 62 de sa revue *Plein Droit* daté d'octobre 2004 intitulé *L'Europe enferme les nouveaux boat people*, l'association s'inquiétait-elle de la décision de l'UE de lever l'embargo sur la vente d'armes jusqu'alors en vigueur à l'égard de la Libye, redoutant les conséquences, pour le respect des droits de l'homme, de cette décision sur la coopération entre ce pays et l'Italie en matière de contrôle des flux migratoires (v. annexe 24).

Peu après les expulsions du mois d'octobre 2004, une salariée du Gisti était mandatée pour participer entre le 5 et le 15 décembre 2004 à une mission organisée par la FIDH en Italie sur la gestion du franchissement des frontières, l'accès aux procédures d'asile et le traitement des migrants et des demandeurs d'asile dans les centres de rétention. Cette mission, dont les résultats devaient être rendus publics à la fin du mois de mai 2005 s'est particulièrement intéressée aux mesures mises en œuvre par le gouvernement italien à Lampedusa (v. annexe 18).

L'association a aussi pris une part active, notamment au travers du réseau Migreurop dont elle est membre, dans la diffusion d'informations à destination de la presse, du grand public et de réseaux associatifs des événements de Lampedusa ainsi que des réactions qu'elles ont suscitées aussi bien de la part des ONG que de celle des pouvoirs publics et des instances communautaires<sup>6</sup>.

Tous ces éléments démontrent de façon incontestable que l'intérêt du Gisti pour les questions de droit soulevées par les expulsions d'étrangers organisées par l'Italie au mois d'octobre 2004 n'est ni fortuit, ni conjoncturel, et fondent la recevabilité de sa requête auprès du Tribunal.

---

<sup>6</sup> <http://pajol.eu.org/article784.html>

### **2.2.2. La décision attaquée est susceptible de recours**

La plainte dont la requérante a saisi la Commission tendait à ce que cette dernière engage une action en manquement contre l'Italie en application de l'article 226 du Traité CE (ex-article 169), aux termes duquel :

*« Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.*

*Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice ».*

Le Gisti n'ignore pas que le droit communautaire reconnaît à la Commission une très grande latitude quant au déclenchement d'un recours en manquement. Sa qualité de gardienne du traité ne l'oblige pas à exercer ce recours dans tous les cas où les conditions d'exercice en sont réunies.

Le Gisti n'ignore pas davantage la jurisprudence selon laquelle le pouvoir d'appréciation dont dispose la Commission en cette matière a pu être qualifié de « *discrétionnaire, excluant le droit pour les particuliers d'exiger qu'elle prenne position dans un sens déterminé* » (TPI 14 septembre 1995, *Lefebvre c.a. c/ Commission*, T 571/93, Rec. II p. 2383)<sup>7</sup>.

Mais le Gisti n'en demande pas moins au Tribunal de déclarer la présente action recevable, dès lors qu'il ressort des termes de la décision attaquée que la Commission n'a au cas particulier pas fait usage de son pouvoir d'appréciation, mais a renoncé à examiner la plainte en considérant qu'elle ne relèverait pas de sa compétence.

---

<sup>7</sup> Sauf dans l'hypothèse d'une situation exceptionnelle, hypothèse expressément réservée par la jurisprudence de la Cour (voir infra paragraphe 2.4).

**Le présent recours ne tend donc pas à remettre en cause une appréciation qu'aurait portée la Commission sur l'opportunité d'engager une action en manquement contre l'Italie, puisque précisément la Commission n'a pas voulu se prononcer pour ou contre une telle action et a préféré se déclarer incompétente en principe en matière de droits fondamentaux.**

**Il tend à voir juger que, en droit, la Commission s'est méprise sur l'étendue de sa propre compétence et que contrairement à ce qu'elle a estimé, elle a non seulement la compétence, mais l'obligation de surveiller et d'assurer le respect, par les Etats, des droits fondamentaux de la personne humaine.**

L'erreur de droit commise par la Commission sur sa propre compétence sera examinée au paragraphe 2.3 ci-dessous.

Ce n'est que de manière surabondante que l'on fera valoir que, de surcroît, devant la situation tout à fait exceptionnelle créée par les autorités italiennes, la Commission ne dispose pas d'une compétence discrétionnaire pour décider d'engager ou non une action en manquement mais doit exercer cette décision sous le contrôle du Tribunal (voir paragraphe 2.4).



### **2.3. Le refus de la Commission d'examiner la plainte qui lui était soumise est entaché d'une erreur de droit**

**2.3.1.** La Commission a l'obligation de procéder à un examen « *diligent et équitable* » des demandes qui lui sont adressées.

**2.3.2.** Or selon la lettre du 18 mai 2005, après qu'il ait été rappelé qu'en matière d'accueil des demandeurs d'asile, il existe une directive dont le délai de transposition expirait le 6 février 2005 et qu'en matière de procédures, il existe un projet de directive actuellement soumis au Parlement européen, « *la Commission n'a pas de compétence générale en ce qui concerne les droits fondamentaux* ». Et elle ajoute que « *elle ne peut agir que dans le cas d'une infraction des droits fondamentaux dans le cadre de l'application du droit communautaire* », comme si elle considérait que les normes méconnues par l'Italie en l'espèce n'étaient pas des normes de droit communautaire. Ainsi la Commission conclut elle son courrier en indiquant que seul le juge national (puis éventuellement la Cour européenne des droits de l'homme après épuisement des voies de recours internes) serait compétent pour examiner si les autorités italiennes ont respecté leurs obligations nationales en l'espèce.

En d'autres termes, la Commission se déclare incompétente et refuse d'examiner au fond la plainte qui lui était soumise.

**2.3.3.** La Commission semble ainsi ignorer que la Cour de justice n'a jamais cessé de souligner avec fermeté la nécessité de protéger les droits fondamentaux dans le système communautaire<sup>8</sup>.

Cette jurisprudence a d'ailleurs été consacrée dans les traités<sup>9</sup> et le projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe la reprend même et prévoit l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>10</sup>.

On sait en effet que sous l'effet de la jurisprudence de la Cour, les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, en général, sont « *des indications dont il convient de tenir compte dans le droit communautaire* ». La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, plus particulièrement, est devenue une source d'inspiration privilégiée de la jurisprudence communautaire qui revêt « *une signification particulière* »<sup>11</sup> et qui constitue, avec la tradition constitutionnelle commune des Etats membres, le socle des principes généraux du droit communautaire dans le domaine des droits fondamentaux .

---

8 CJCE 14 mai 1974, J. Nold c/ Commission, aff. 4/73, Rec. p. 491 ; CJCE 28 oct. 1975, Rutili c/ ministère de l'Intérieur, aff. 36/75, Rec. p.1219.

9 Depuis le traité de Maastricht il est précisé dans le Traité UE :

« Article 6

1. *L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres.*

2. *L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».*

10 TITRE II LES DROITS FONDAMENTAUX ET LA CITOYENNETÉ DE L'UNION – Article I-9 Droits fondamentaux

1. *L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux qui constitue la partie II.*

2. *L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans la Constitution.*

3. *Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.*

11 Déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement, 5 avr. 1977, JOCE n° C- 103, 27 avr. 1977, p. 1.

CJCE 21 sept. 1989, Hoechst c/Commission, aff. jtes 46/87 et 227/88, Rec. p. 2852 ; 18 juin 1991, ERT, aff. C-260/89, Rec. I p. 2925 ; 28 oct. 1992, Ter Voort, aff. C-219/91, Rec. I p.5485 ; 12 déc. 1996, X, aff. jtes C-74/95 et C-129/95, Rec. I p. 6609 concl. D. Ruiz Jarabo Colomer ; TPI 19 mars 1998, Van der Wal c/ Commission, aff. T-83/96, pt 46 ; CJCE 26 juin 1997, Heinrich Bauer Verlag, aff. C-368/95, Rec. I p. 3689 concl. G. Tesaurò.

En vertu d'une jurisprudence constante, les droits fondamentaux font « *partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect* » (v. notamment *CJCE 13 décembre 1979, Hauer, C-44/79, Rec. p. 3727*). En assurant la sauvegarde de ces droits, la Cour est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres, de telle sorte que « *ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par les Constitutions de ces États* ». Les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme, auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré, peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire (*CJCE 13 juill. 1989, Wachauf, aff. 5/88, Rec. p. 2609*). C'est évidemment le cas du Pacte international sur les droits civils et politiques de 1966, de la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951, de la Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements inhumains et dégradants de 1984, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciale de 1965 ou, encore, s'agissant des mineurs, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1989.

Enfin, selon la même jurisprudence *Wachauf*, ces exigences lient également les États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre des réglementations communautaires, « *il s'ensuit que ceux-ci sont tenus, dans toute la mesure du possible, d'appliquer ces réglementations dans des conditions qui ne méconnaissent pas lesdites exigences* » (§19).

Ainsi la Cour a jugé que « *dès lors qu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit communautaire, la Cour (...) doit fournir tous les éléments d'interprétation nécessaires à l'appréciation, par la juridiction nationale, de la conformité de cette réglementation avec les droits fondamentaux dont la Cour assure le respect, tels qu'ils résultent, en particulier, de la convention européenne des droits de l'homme. En revanche, elle n'a pas cette compétence à l'égard d'une réglementation nationale qui ne se situe pas dans le cadre du droit communautaire* » (*CJCE 1<sup>er</sup> février 1996 Perfili, aff. C-177/94, Rec. I, p.16*).

A titre d'illustration, elle a en ce sens estimé, en s'inspirant de différents traités internationaux et notamment de l'article 7 de la CEDH, que « *le corollaire du principe de la légalité des délits et des peines, et plus généralement du principe de la sécurité juridique, s'oppose à ce que des poursuites pénales soient engagées du fait d'un comportement dont le caractère répréhensible ne résulte pas clairement de la loi. Ce principe, qui fait partie des principes généraux de droit se trouvant à la base des traditions constitutionnelles communes aux États membres, a également été consacré par différents traités internationaux, et notamment par l'article 7 de la convention de sauvegarde européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il appartient, dès lors, à la juridiction nationale d'assurer le respect de ce principe lors de l'interprétation, à la lumière du texte et de la finalité de la directive, du droit national adopté en vue d'exécuter celle-ci* » (CJCE, 12 décembre 1996, *Procédures pénales contre X.*, aff. jointes C-74/95 et C-129/95, Rec. 1996 p. I-06609).

**2.3.4.** La compétence de la Commission pour surveiller le respect des droits fondamentaux par les Etats membres résulte encore des dispositions de l'article 7 du TUE, qui lui permet de proposer au Conseil de constater l'existence d'« *un risque clair de violation grave par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, et (de) lui adresser des recommandations appropriées* ».

Dans la mesure où, en application de cette disposition, la Commission peut être amenée à mettre en œuvre cette procédure visant à faire respecter les droits fondamentaux au sein de l'Union européenne, elle ne pouvait pas se déclarer incompétente pour examiner une plainte portant sur la violation massive et délibérée de ces droits au sein d'un Etat membre. Cette situation est d'autant plus paradoxale que, s'agissant de l'entrée au sein de l'Union de migrants et/ou demandeurs d'asile, l'attitude de l'Etat membre a des répercussions évidentes sur les autres Etats membres et donc met en cause l'intérêt communautaire.

**2.3.5.** Dans le présent dossier, la Commission était saisie d'une plainte lui demandant d'agir, dans le cadre de sa compétence, pour obtenir le respect par l'Italie d'un certain nombre de normes **du droit communautaire** relatives à la protection des demandeurs d'asile.

En estimant qu'il n'existerait pas d'« *instrument législatif communautaire* » en cette matière, la Commission a commis une erreur de droit.

Certes le projet de directive relative aux procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié n'est qu'en cours d'examen par le Parlement européen et ne produit pas encore d'effets juridiques contraignants pour les Etats.

Mais ce n'est pas le cas de la directive n°2004/83/CE du 29 avril 2004 concernant *les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts* dont la perspective de la transposition dans le droit national oblige les Etats membres à tenir compte, ni, pour les mêmes raisons, de la directive n° 2003/9/CE relative à l'accueil des demandeurs d'asile, comme on le verra *infra*.

Il en va différemment également des principes généraux relatifs à la protection des demandeurs d'asile qui, même en l'absence de directive, se rattachent à la tradition constitutionnelle commune et aux instruments internationaux et européens de protection des droits de l'homme : à ce titre, ils font partie intégrante du droit communautaire, qu'il s'agisse de l'interdiction des expulsions collectives, du principe de non-refoulement (désormais explicitement inscrit à l'article III-266 du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, qui ne fait ainsi que codifier un principe s'imposant déjà en droit communautaire en tant que simple application de l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants), de l'interdiction des détentions ou séquestrations arbitraires ou encore du droit à un recours individuel effectif.

Les principes en cause dans la présente affaire sont donc bel et bien intégrés dans le droit communautaire et produisent des effets dans l'ordre juridique communautaire. La Commission peut les opposer aux Etats-membres et, exerçant les compétences qui sont les siennes en matière de droit d'asile et d'immigration, elle pouvait, de sa propre initiative ou au vu de la plainte dont elle était saisie, constater que leur violation massive constituait de la part de l'Italie un manquement à ses obligations tirées du droit communautaire.

Ayant admis, y compris dans sa lettre du 18 mars 2005, sa compétence pour agir « *dans le cas d'une infraction des droits fondamentaux dans le cadre de l'application du droit communautaire* », la Commission était donc nécessairement compétente pour constater qu'en procédant à la détention sans contrôle juridictionnel des migrants de Lampedusa, puis à leur éloignement collectif sans examen individuel de leur situation, vers un pays où leur sécurité n'était pas garantie, l'Italie se plaçait en infraction **au droit communautaire**.

**2.3.6.** Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission avait non seulement la compétence mais encore l'obligation, en sa qualité de gardienne des traités, de procéder à l'examen de la plainte qui lui était soumise.

Son refus de le faire en se déclarant à tort incompétente est entaché d'une erreur de droit.

Il constitue une violation du traité et de toute règle de droit relative à son application (article 230 TCE). Le Tribunal devra donc prononcer l'annulation de cette décision et inviter la Commission à examiner la plainte dont elle était saisie afin de se déterminer sur l'engagement, ou non, d'une procédure en manquement.

On observera surabondamment que devant l'extrême gravité des violations massives apportées par les autorités italiennes aux droits fondamentaux protégés par le droit communautaire, l'appréciation que devra porter la Commission s'exercera dans des conditions ne relevant pas de son pouvoir discrétionnaire.

#### **2.4. Les faits de la présente espèce ne relèvent pas du domaine du pouvoir discrétionnaire de la Commission**

**2.4.1.** On a déjà rappelé plus haut que dans le cadre de l'article 226 il est généralement reconnu à la Commission un pouvoir d'appréciation discrétionnaire (*TPI 14 septembre 1995, Lefebvre c.a. c/ Commission, T 571/93, Rec. II, p. 2383*).

Mais à ce principe, la Cour de justice a apporté une **exception** en jugeant qu'«*il ne saurait être exclu a priori qu'il puisse exister des situations exceptionnelles où un particulier ou, éventuellement, une association constituée pour la défense des intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables, a qualité pour agir en justice contre un refus de la Commission d'adopter une décision dans le cadre de sa mission de surveillance (...)*» (*CJCE, 20 février 1997, Bundesverband der Bilanzbuchhalter, aff. C-107/95, Rec. I, p. 947*).

A la connaissance de l'association requérante la notion de «*situation exceptionnelle*» justifiant de la mise en œuvre d'un contrôle juridictionnel sur saisine d'un particulier ou d'une association n'a pas encore fait l'objet d'une définition précise en jurisprudence mais seulement d'applications particulières dans un domaine – droit de la concurrence – sans rapport avec les circonstances du présent dossier (voir *TPI, 3 juin 1999, TF1/Commission, aff. T-17/96, Rec. p. II-1757*).

Le Gisti demande au Tribunal de bien vouloir juger que la situation présentée dans le présent dossier relève de ces «*situations exceptionnelles*» dans lesquelles le pouvoir d'appréciation de la Commission cesse d'être discrétionnaire, pour les raisons suivantes :

**2.4.2.** Tout d'abord le présent dossier traite de la violation massive (appliquée à plusieurs centaines ou milliers d'individus) de droits fondamentaux se rattachant aux principes mêmes sur lesquels est fondée l'Union européenne : aux termes de l'article 6.1 du Traité, « *L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres* ».

Le renvoi collectif des migrants de Lampedusa vers un pays encore récemment qualifié « d'Etat terroriste » et où les conditions d'accueil et de vie des étrangers ont été qualifiées par le Parlement européen et par des rapports communautaires de « *déplorables* » et n'assurant « *ni leur dignité ni leur survie* » constitue, au simple plan des faits, une « *situation exceptionnelle* ».

La place prééminente que le Traité accorde aux principes constituant les fondements de l'Union impose que lorsque leur respect est en jeu, des modalités particulières – et au besoin dérogatoires – soient apportées au cadre juridique dans lequel s'exerce la surveillance de la Commission. Cela impose que les décisions de la Commission en cette matière sortent du domaine dans lequel il lui est reconnu un pouvoir discrétionnaire pour engager ou non une action en manquement contre un Etat, et soient au contraire prises sous le contrôle des institutions juridictionnelles de la Communauté.

L'Union ne serait pas un espace de droit si le contrôle de la Cour et du Tribunal de première instance devait s'arrêter lorsque sont en jeu les principes énoncés à l'article 6.1 du Traité et si les citoyens européens ou les associations qu'ils constituent ne pouvaient provoquer ce contrôle en usant de leur droit de saisine, d'abord de la Commission, ensuite du Juge européen.



**2.4.3.** Le caractère exceptionnel de la situation est renforcé, s'il était besoin, par la circonstance que la Commission, pourtant « gardienne des traités », n'a pas voulu examiner la plainte et s'est à tort abritée derrière son absence de compétence en la matière. Il en résulterait, si le Tribunal ne pouvait être saisi de cette situation, une carence totale des institutions communautaires dans le contrôle du respect, par les Etats-membres, des principes fondamentaux énoncés à l'article 6.1 du Traité. Le refus de la Commission de même seulement examiner l'opportunité d'ouvrir une procédure (elle n'a même pas adressé de demande d'information à l'Etat membre concerné), doublé de l'impossibilité pour le Tribunal d'exercer un contrôle de cette situation, créeraient une situation d'arbitraire incompatible avec les valeurs et les fondements de l'Union.

**2.4.4.** La Commission a mis en avant dans sa décision du 18 mars 2005 que les faits dénoncés pourraient être examinés par les juridictions nationales italiennes, voire, après épuisement des voies de recours internes, par la Cour européenne des droits de l'homme : « *la compétence pour déterminer si les autorités italiennes n'ont pas respecté leurs obligations internationales et plus particulièrement les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, dans le traitement des demandes d'asile, relève du juge national* ».

On observera qu'il n'existe aucune règle fixant en principe une répartition stricte des compétences entre le juge national, le juge de Strasbourg et les institutions communautaires, qui interdirait à ces dernières de se saisir lorsque d'autres ordres juridictionnels sont susceptibles de le faire.

Mais très précisément, dans le cas d'espèce, l'argument de la Commission s'avère **erroné** : ni le juge national ni la Cour européenne des droits de l'homme ne peuvent être saisis, les victimes ayant toutes disparu sans avoir pu exercer aucun recours<sup>12</sup>. Les entraves mises par les autorités italiennes et libyennes ont rendu impossible l'identification des personnes concernées par les associations qui auraient pu provoquer la saisine, éventuellement en urgence, des juridictions nationales.

Il en ressort une situation à nouveau exceptionnelle, en ce sens qu'une violation massive des droits fondamentaux resterait totalement et définitivement à l'abri de tout contrôle ou regard extérieur si la Commission ne se voyait pas invitée par le Tribunal à examiner la plainte dont elle a été saisie, et si elle devait le faire sans possibilité de contrôle juridictionnel ultérieur, en se voyant reconnaître le pouvoir de classer cette plainte sans suite pour de pures raisons d'opportunité appréciées discrétionnairement et sans possibilité de recours.

La situation serait alors celle d'un véritable *déni de justice* contraire aux principes de l'Etat de droit que l'article 6.1 du Traité érige au rang de fondement de l'Union. Le droit à un recours effectif est d'ailleurs consacré à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux ainsi qu'aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qualifiés, dans le cadre du droit communautaire, de principes généraux du droit.

De ce point de vue encore, le caractère exceptionnel de la situation justifiera que la décision que sera invitée à prendre la Commission soit susceptible de contrôle juridictionnel sur saisine du Gisti ou des autres associations plaignantes.

---

<sup>12</sup> Etant rappelé que la présente affaire porte sur les victimes arrivées à Lampedusa en octobre 2004 ; il en a été différemment pour celles arrivées en mars 2005 (alors que la présente procédure était déjà introduite) et dont certaines ont pu mandater des avocats pour saisir la Cour européenne des droits de l'homme, comme on l'a rapporté plus haut.

**2.4.5.** Enfin la jurisprudence existant sur la notion de « *situation exceptionnelle* » justifiant la possibilité pour un particulier ou une association de provoquer le contrôle juridictionnel d'une décision de la Commission qui sans cela resterait discrétionnaire, invite à apprécier cette « *situation* » par référence aux liens pouvant exister entre le requérant et la décision attaquée<sup>13</sup>.

La jurisprudence tend ainsi à admettre le recours juridictionnel à titre exceptionnel lorsqu'il est difficile « *d'établir la qualité de particulier individuellement concerné* ».

## **2.5. Sur le fond**

### **2.5.1. Violation du droit communautaire en cas de mesures faisant obstacle à la transposition d'une directive**

Par sa lettre du 18 mars, la Commission rejette la plainte formulée par les dix organisations pour « incompétence » dans l'application du droit communautaire en relevant qu'« *en ce qui concerne les conditions de détention, la directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres prévoit, notamment, que les Etats membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs. Le délai de transposition de la directive dans la législation nationale des Etats membres était le 6 février 2005* ».

---

<sup>13</sup> v. *TPI 3 juin 1999, TFI/Commission*, précité, ou encore les conclusions de l'avocat général Maduro dans l'affaire CJCE 22 février 2005, *Commission/T Mobil Austria GmbH, C-141/02 P*

### **2.5.1.1. Non transposition de la directive au 6 février 2005**

Dans leur plainte initiale, les associations signataires invoquaient à juste titre la violation par les autorités italiennes des principales dispositions de la directive 2003/9/CE, qui ont vocation à assurer à l'ensemble des demandeurs d'asile se trouvant sur le territoire de l'un des Etats membres, des conditions d'accueil minimales, en conformité avec les articles 6 du Traité sur l'Union européenne et 63 du Traité instituant les Communautés européennes, garantissant le droit fondamental de l'asile. Cette directive constitue en effet l'un des principaux textes adoptés en vertu du Plan d'action annoncé à l'issue du sommet de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 et marque ainsi l'une des premières étapes du processus de communautarisation de la politique de l'asile, nettement concrétisé par l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

Désormais, les Etats membres sont tenus par des obligations décidées au niveau communautaire. A l'expiration de la période de transition fixée au 6 février 2005, l'ordre juridique de chacun des Etats membres doit y être conforme, de même qu'évidemment les pratiques menées par les autorités nationales. Dans l'hypothèse où leur législation nécessitait des adaptations, les Etats s'étaient logiquement engagés, à ne pas introduire, avant l'expiration de cette période de transition, de dispositions plus restrictives encore que celles qui existaient lors de l'adoption de la directive. Il en est de même *a fortiori* des pratiques émanant des autorités nationales.

Or, dans leur plainte adressée à la Commission, les auteurs estimaient plus particulièrement que les pratiques litigieuses étaient en contravention avec les dispositions relatives à l'information des demandeurs d'asile (article 5), aux documents devant leur être remis (article 6), au droit de séjour et de liberté de circulation (article 7), à la préservation de l'unité de famille (article 8), à la possibilité d'accéder à un examen médical pour des motifs de santé publique (article 9), à la scolarisation et à l'éducation des enfants mineurs (article 10), à leur accès au marché du travail (article 11), à la formation professionnelle (article 12), aux soins (article 13 à 15).

S'agissant d'une directive dont le délai de transposition expirait le 6 février 2005, la réponse de la Commission européenne ne saurait qu'étonner compte tenu des principes de primauté du droit communautaire et d'effet utile (*CJCE 1964, Costa c/Enel*).

Rappelons d'abord que s'agissant des directives communautaires, la Cour de Justice estime, selon une jurisprudence constante, qu'à l'expiration du délai de transposition, qu' : « *Il serait incompatible avec l'effet contraignant [reconnu par le droit communautaire aux directives] d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par des personnes concernées particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient, par voie de directive, obligé les Etats membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice (...) en tant qu'élément du droit communautaire* » (*CJCE 5 avril 1979 Ministère public c/ Ratti, aff. 148-78*).

En outre, elle précise que « *dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, ces dispositions peuvent être invoquées, à défaut de mesures d'application prises dans les délais, à l'encontre de toute disposition nationale non conforme à la directive, ou encore en tant qu'elles sont de nature à définir des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l'égard de l'Etat* » (*CJCE 19 janv. 1982 Becker, aff. 8/81, Rec. p.52*).

Enfin, « *l'absence de toute mesure de transposition d'une directive pour atteindre le résultat prescrit par celle-ci dans le délai imparti à cet effet constitue en elle-même une violation caractérisée du droit communautaire* » (*CJCE 8 octobre 1996 Erich Dillenkofer, aff. jointes C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 et C-190/94, Rec. 1996 p. I-04845*).

Or, la Commission ne pouvait ignorer que non seulement les autorités italiennes n'avaient pas, au 6 février 2005, pris les mesures utiles à la transposition de la directive n°2003/9, mais de surcroît qu'à la date des faits incriminés dans la plainte dont elle était saisie (octobre 2004) pas plus que dans les mois qui ont suivi, elles n'avaient pris de dispositions permettant de penser que cet objectif était poursuivi. Et ce alors même qu'elles venaient de modifier leur dispositif réglementaire dans le domaine de l'asile.

### **Système légal de l'asile en Italie**

A ce jour, l'Italie est le seul pays de l'Union européenne qui n'est pas doté d'une loi organique sur l'asile, même si des dispositions relatives aux procédures d'asile sont incluses dans la législation de l'immigration. Quant aux règles relatives à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, elles sont pour une large part décentralisées et relèvent des dispositifs régionaux, ce qui a pour effet d'entraîner de grandes disparités selon les lieux où arrivent ou où résident les demandeurs. Une évaluation, réalisée au mois d'octobre 2004, des capacités d'accueil au plan national, fait apparaître que moins de 10% des demandeurs d'asile bénéficient d'une prise en charge dans un programme d'accueil co-financé par l'Etat, les régions, les communes et le Fonds européen pour les réfugiés (FER) incluant hébergement et assistance sociale et juridique<sup>14</sup>. Une allocation de subsistance est servie aux demandeurs d'asile, d'un montant de 17 euros par jour pendant 45 jours. Au-delà de cette limite, les demandeurs d'asile qui ne sont pas pris en charge dans le cadre du dispositif national ne disposent pas d'autres ressources que celles provenant des libéralités de leurs proches ou de l'aide des services caritatifs, car il leur est interdit d'exercer une activité salariée, et ce alors que la procédure peut durer plus de dix-huit mois. Une réforme de la procédure d'asile, engagée depuis 2002, n'était, à la date des faits – expulsions d'octobre 2004 – , toujours pas en vigueur faute de règlements d'application.

---

<sup>14</sup> Données fournies par le Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani pour le *Rapport complémentaire des ONG au quatrième rapport périodique du gouvernement italien sur l'application du Pacte international sur les droits économiques, culturels et sociaux*, octobre 2004.

Au demeurant cette réforme, en intervenant essentiellement sur l'accélération de la procédure d'asile pour en réduire les délais, dans de nombreux cas, à vingt jours<sup>15</sup>, aura probablement comme conséquence lorsqu'elle sera pleinement entrée en vigueur de placer les demandeurs d'asile dans l'une ou l'autre de ces situations : soit être détenus dans un *centre d'identification*<sup>16</sup> pendant tout le temps de la procédure d'asile jusqu'à leur éloignement ou leur admission sur le territoire, soit – à l'exception des rares cas pris en charge dans le système national d'accueil – être démunis de toit et de ressources après 45 jours si leur procédure excède ce délai<sup>17</sup>.

Ces deux situations ne répondent manifestement pas aux exigences posées par la directive 2003/9/CE. D'une part, la détention pendant toute la durée de la procédure, par le caractère généralisé qu'elle est appelée à prendre (puisque'elle est prévue pour ceux des demandeurs d'asile qui accèdent au territoire italien sans documents de voyage ou de visé – situation extrêmement courante pour toutes les personnes qui arrivent par voie maritime sur les nombreuses côtes du pays) contrevient à l'article 7 de la directive qui pose le principe de la liberté de circulation des demandeurs d'asile et prévoit (7.3 et 7.4) des exceptions restreintes et strictement encadrées à ce principe. D'autre part, le fait de laisser les demandeurs sans ressource et sans possibilité de subvenir légalement à leurs besoins viole évidemment l'art. 13.2 de la directive qui prévoit que les Etats « *prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs* ».

---

<sup>15</sup> Délai fixé pour la procédure dite « simplifiée » qui concerne les demandeurs d'asile ayant franchi la frontière sans être pourvu des documents nécessaires, ou ceux qui font l'objet d'une mesure d'éloignement.

<sup>16</sup> DPR 16 sett. 2004, art. 5

<sup>17</sup> Ces développements sur les probables conséquences de la réforme du système légal italien d'asile sont tirés de deux rapports : *Rifugiati : la protezione negata*. Premier rapport sur le droit d'asile en Italie, association ICS, Consorzio Italiano de Solidarieta, 2005 et le rapport de la mission d'enquête (5-15 décembre 2004) sur le droit d'asile et l'accès aux frontières en Italie de la FIDH, Fédération internationale des ligues de droits de l'homme, à paraître en mai 2005.

Tout cela la Commission ne saurait l'ignorer et elle ne pouvait donc valablement se contenter, dans une lettre du 18 mars 2005, d'affirmer que ses services étaient « en train d'examiner » les mesures nationales de transposition de la directive dans tous les Etats membres, y compris l'Italie. Manifestement, il n'existe pas de mesures de transposition de la directive en Italie et la Commission n'a pas agi en véritable gardienne des Traités lorsqu'elle s'est bornée à répondre avec une telle précipitation pour clore la procédure non-contentieuse qui lui était soumise, avant même que les investigations qu'elle prétendait avoir entreprises ne soient pas achevées.

La violation par les autorités italiennes du droit communautaire est flagrante et cette appréciation suffisait à la Commission, saisie sur plainte, pour ouvrir une procédure pré-contentieuse, dite « pré-266 », en adressant à l'Italie un avis motivé contenant des demandes d'information sur l'état de transposition de la directive.

**L'Etat italien, en s'abstenant de transposer la directive 2003/9, l'a privée d'effet utile et a par conséquent violé le droit communautaire.**

La compétence de la Commission, sur le seul fondement de la non-transposition de la directive n°2003/9, était donc avérée. Et à supposer même que la Commission n'ait disposé d'aucun moyen pour connaître de la situation des demandeurs d'asile en Italie à la date du 6 février 2005, elle a négligé, dans sa réponse aux ONG du 18 mars 2005, de tenir compte des obligations qu'ont les Etats, dans la phase précédant l'expiration du délai de transposition d'une directive, de prendre les dispositions nécessaires à cette transposition, ou à tout le moins de ne pas prendre de mesures qui sont contraires. Obligations qui auraient dû la conduire à mener immédiatement des investigations pour vérifier les allégations des ONG quant aux violations dénoncées.



### **2.5.1.2. Mesures faisant obstacle à la transposition d'une directive avant le 6 février 2005**

En effet, selon la CJCE, « *c'est pendant le délai de transposition qu'il incombe aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que le résultat prescrit par la directive sera atteint à l'expiration de ce délai* ». En outre, « *si les États membres ne sont pas tenus d'adopter ces mesures avant l'expiration du délai de transposition, il résulte de l'application combinée des articles 5, deuxième alinéa, et 189, troisième alinéa, du traité (...) que, pendant ce délai, ils doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive* » (CJCE 18 décembre 1997 « *Inter-environnement Wallonie* » aff. C-129/96, Rec I-7411).

Or, il est manifeste :

- d'une part que le gouvernement n'a pas pris, pendant le délai de transposition imparti, *les mesures nécessaires pour que le résultat prescrit par la directive n°2003/9 soit atteint*, ce qui prive les demandeurs d'asile en Italie de l'ensemble des normes minimales prescrites par ce texte dans leur accueil ;
- d'autre part, et surtout, *toutes les mesures prises à l'encontre des demandeurs d'asiles arrivés à Lampedusa début octobre 2004 sont manifestement et ouvertement susceptibles de compromettre le résultat prescrit par cette directive*, comme démontré notamment s'agissant des dispositions relatives à l'hébergement (art. 7) et les conditions matérielles d'accueil (art. 13), mais c'est également le cas pour ce qui est de celles relatives à l'information des demandeurs d'asile (article 5), aux documents devant leur être remis (article 6), à la préservation de l'unité de famille (article 8), à la possibilité d'accéder à un examen médical pour des motifs de santé publique (article 9), à la scolarisation et à l'éducation des enfants mineurs (article 10), à leur accès au marché du travail (article 11), à la formation professionnelle (article 12).

Autrement dit, en enfermant des centaines de migrants dans des « conditions déplorables » sans les avoir mis à même de formuler leur demande d'asile puis en les éloignant collectivement, sans qu'aucun examen individuel de leur demande ne soit effectué, ni même enregistré, les autorités italiennes n'ont manifestement répondu **à aucune** des exigences des « normes minimales » pour l'accueil des demandeurs d'asile fixé par ce texte.

**En privant cette directive de tout effet utile pendant son délai de transposition et en menant surtout, pendant le délai de transposition, des pratiques qui sont contraires aux principes qu'elle contient, les autorités italiennes ont, à l'encontre des demandeurs d'asile de Lampedusa, méconnu gravement ces « normes minimales » fixées par la directive 2003/9 et, par suite, du droit communautaire.**

Ce double constat suffisait, à lui seul, à la Commission pour se reconnaître compétente, dans le cadre de l'application du droit communautaire, pour constater une violation de ce droit et plus largement des droits fondamentaux applicables au sein de l'Union européenne.

Dans sa résolution du 14 avril 2005, le Parlement a d'ailleurs clairement dénoncé cet état de fait en invitant « *la Commission, gardienne des traités, à veiller au respect du droit d'asile dans l'Union européenne, conformément aux articles 6 du traité UE et 63 du traité CE, à faire cesser les expulsions collectives et à exiger de l'Italie ainsi que des autres États membres qu'ils respectent leurs obligations en vertu du droit de l'Union* ».

Ainsi, le Parlement a non seulement estimé que le droit communautaire était en cause mais que des dispositions fondamentales des Traités devaient être protégées.

## **2.5.2. Violation des droits fondamentaux ayant valeur de principe général du droit communautaire**

Il a été amplement démontré que les droits fondamentaux inscrits dans les instruments internationaux de protection des droits de l'homme font véritablement partie intégrante du droit communautaire et qu'ils sont à ce titre élevés au rang de principes généraux du droit dont le Juge européen assure le respect (cf. supra, paragraphe 2.3.3). Certains de ces droits sont d'ailleurs expressément repris dans les normes adoptées par les institutions communautaires, notamment en matière d'asile, soit par simple référence, soit par une citation intégrale des dispositions substantielles, de telle sorte qu'ils sont consacrés par le droit communautaire lui-même.

Parmi ces droits fondamentaux, on retiendra notamment la prohibition des traitements inhumains et dégradants (paragraphe 2.5.2.1.), l'interdiction des détentions et séquestrations arbitraires (paragraphe 2.5.2.2.), l'interdiction des expulsions collectives (paragraphe 2.5.2.3.) et le principe de non-refoulement (paragraphe 2.5.2.4.).

### **2.5.2.1. Traitements inhumains et dégradants au centre de Lampedusa**

Les témoignages recueillis auprès des rares personnes qui ont pu accéder au centre pendant et juste après les opérations de refoulement sont suffisamment concordants et précis pour laisser penser que les conditions dans lesquelles y ont été internés les étrangers pendant la période incriminée relèvent de la définition des « traitements inhumains et dégradants » prohibés par l'article 4 de la Charte européenne des droits fondamentaux comme par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sont en effet constitutives de ce type de traitement, notamment : la surpopulation (plus de 1000 personnes dans un centre prévu pour en accueillir moins de 200), les conditions d'hygiène défectueuses, une infrastructure inadaptée aux nécessités minimales de la vie quotidienne (les personnes étant obligées de dormir par terre, sans toit, sans drap ni couverture), l'usage de méthodes coercitives pour contraindre à embarquer dans les avions (« menottes » en matière plastique), auxquelles s'ajoutent l'impossibilité de communiquer avec le monde extérieur (problème de langue, absence de cabine téléphonique), l'insécurité juridique du fait de l'absence d'informations sur le sort immédiat des personnes détenues, la peur du refoulement etc. Autant d'éléments qui ressortent clairement des rapports effectués par les visiteurs du centre de Lampedusa les 7, 8 et 9 octobre 2004 (v. annexe 11).

#### **2.5.2.2. Interdiction des détentions et séquestrations arbitraires**

L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dispose que :

*« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :*

*(...)*

*f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition en cours ».*

Aux termes de ces dispositions, il est essentiel que les conditions dans lesquelles il a été porté atteinte à la liberté soient clairement définies par la loi mais aussi - et ces conditions sont évidemment cumulatives - que la détention ait été ordonnée soit par un juge soit par une personne habilitée et qu'enfin, l'intéressé soit correctement informé sur la durée et les modalités de sa détention. En l'absence de base légale ou de garanties, la privation de liberté, de surcroît pour une durée indéterminée et imprévisible, doit être assimilée à une détention arbitraire fermement prohibée par la CEDH.

Il a été jugé à plusieurs reprises que cette disposition était susceptible d'être invoquée par toute personne étrangère maintenue aux frontières d'un Etat signataire de la Convention (*notamment, CEDH, 25 juin 1996, Ammur c. France, Rec. 1996-III, p. 848 et CEDH 27 novembre 2003, Shamsa c. Pologne, requêtes n° 45355/99 et 45357/99*).

En l'espèce, les témoignages sont concordants : les victimes des refoulements forcés et précipités dénoncés par la requérante n'ont à aucun moment été informés des motifs des mesures de privation de liberté dont ils ont été l'objet. Ils ignoraient de plus pour quelle durée ils étaient assujettis à cet enfermement, n'ont pas été informés des droits dont ils auraient pu disposer et n'ont manifestement pu en exercer aucun de manière effective.

### **2.5.2.3. Interdiction des expulsions collectives**

L'article 4 du protocole 4 de la CEDH et de l'article II-19-1 de la Charte des droits fondamentaux interdisent les expulsions collectives. Selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme, on entend par **expulsion collective** « *toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans le cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forme le groupe* » (*arrêt Andric c/ Suède n°45917/99, arrêt Conka c/ Belgique n°51564/99*).

Or, bien que les autorités italiennes aient à plusieurs reprises affirmé qu'il avait été procédé à un examen individuel de la situation chaque personne accueillie pendant la période incriminée au centre de Lampedusa et que chacune d'entre elle avait été identifiée, les circonstances de leur séjour au centre, telles qu'elles ont été rapportées par les témoins, et surtout l'extrême rapidité avec laquelle le renvoi d'un grand nombre d'entre elles a été organisé rendent cette thèse difficilement crédible.

D'une part, le centre de Lampedusa, centre de premier accueil des personnes récemment débarquées sur l'île, n'est habituellement pas conçu ni équipé pour mettre en oeuvre les procédures d'identification. Les étrangers sont d'ailleurs informés dès leur arrivée que l'identification ne sera pas assurée sur place, mais dans les autres centres où ils seront transférés.

D'autre part, on voit mal comment il aurait été possible pour l'administration italienne de procéder à l'examen individuel, raisonnable et objectif des dossiers et situations du millier d'étrangers retenus sur l'île de Lampedusa en seulement quelques jours, voire quelques heures. Plusieurs associations italiennes, ainsi que des membres du Sénat italien ont d'ailleurs saisi officiellement, au moment des faits, le gouvernement pour connaître les modalités d'examen des situations individuelles des personnes expulsées, et la liste de ces personnes, mentionnant leur nationalité et leur état-civil complet. A la fin de l'année 2004, ils n'avaient pas obtenu de réponse.

D'après les divers témoignages recueillis, il semble que la principale méthode d'identification se soit en réalité limitée à un « tri » hâtif des arrivants, effectué sur la base de leur origine supposée et des indications parfois données par deux personnes désignées comme des interprètes. De ce tri, il ressortirait que la plupart des personnes identifiées comme « d'origine sub-saharienne » auraient été transférées dans des centres d'accueil en Sicile, alors que les autres, majoritairement désignées comme « Egyptiens », auraient été maintenues à Lampedusa en attendant leur embarquement pour la Libye. Ces derniers ont par ailleurs été éloignés du territoire italien par groupes d'au moins une centaine de personnes dans chaque avion, puisque entre le 1er et le 7 octobre, plus de 1 000 personnes ont été expulsées. Les ponts aériens entretenus avec la Libye pendant ces quelques jours ont donc bien permis l'expulsion de « groupes » d'étrangers.

#### **2.5.2.4. Principe de non-refoulement**

Conformément à de multiples instruments internationaux s'imposant en droit communautaire, les victimes de renvoi forcé et précipité n'auraient pas dû être refoulées aussi longtemps que leurs demandes de protection n'ont pas été instruites à terme (paragraphe 2.5.2.4.1). L'on observera en outre qu'elles ont été réacheminées à destination de la Libye, pays dont la législation et les pratiques menées par ses autorités sont, selon tous les observateurs internationaux, en violation manifeste et grave des garanties, même minimales, prévues par les textes internationaux et le droit communautaire (paragraphe 2.5.2.4.2).

#### **2.5.2.4.1. Principe de non-refoulement : une garantie absolue étendue aux demandeurs d'asile.**

La méthode extrêmement sommaire d'« identification » des étrangers arrivés à Lampedusa a des conséquences directes au regard du respect du **principe de non-refoulement** tel qu'énoncé dans la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 et son article 33 : « *Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* ». La Cour européenne des droits de l'homme, de son côté, a toujours jugé que le renvoi d'une personne (qu'elle soit ou non réfugiée) vers un pays où son intégrité physique serait menacée constituerait une violation de l'article 3 de la Convention, proscrivant les traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Ce principe de non-refoulement a, à de nombreuses reprises, été réaffirmé par l'Union Européenne comme étant l'axe central de la protection des réfugiés, que ce soit dans la Charte européenne des droits fondamentaux, lors du Sommet de Tampere d'octobre 1999, ou dans le texte la Communication de la Commission Européenne du 21 mars 2001.

Il est enfin repris intégralement dans la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (*JOCE n° L304 du 30 septembre 2004, p. 12*). De par sa rédaction (« *Les Etats membres respectent le principe de non-refoulement en vertu de leurs obligations internationales* »), l'article 21 de ladite directive ne fait que rappeler que les Etats membres ne sauraient en aucun cas agir en violation d'un engagement fondamental qu'ils ont par nature déjà souscrits.

Tel est le cas notamment de l'Italie, signataire de la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951.

Là encore, même si l'on se trouve en présence d'un texte issu du droit communautaire dont la transposition doit être achevée au plus tard le 10 octobre 2006, la violation de l'une de ses dispositions substantielles est d'autant plus grave que les pratiques critiquées sont en régression par rapport à ce qui doit pourtant en principe déjà constituer l'une des principales garanties offertes aux demandeurs d'asile depuis plusieurs décennies.

Ce principe, s'il n'emporte pas obligation pour les Etats d'accueillir les demandeurs d'asile, n'en impose pas moins à leur égard l'obligation de procéder à un examen individuel, raisonnable et objectif de leurs demandes.

Or on a vu que cet examen n'a manifestement pas pu être effectué alors qu'il est de surcroît expressément repris par l'article 4 de la directive précitée 2004/83.

Il en résulte que des personnes pouvant légitimement réclamer la protection que l'Italie, en ratifiant la Convention de Genève sur les réfugiés et son protocole additionnel, s'est engagée à leur assurer, ont pu être renvoyées sans que leur éventuelle demande ait été prise en considération. Le fait que les représentants du HCR dépêchés sur place n'aient pu avoir accès aux lieux qu'après le départ de la plupart des potentiels demandeurs d'asile constitue à cet égard un facteur aggravant et en lui-même une violation de l'article 35 de la Convention de Genève, au titre duquel les Etats signataires ont à leur charge l'obligation de coopérer avec le HCR.



#### **2.5.2.4.2. Refoulement vers un Etat ne présentant pas les garanties minimales de protection des individus**

Conformément à l'article II-19-2 de la Charte européenne des droits fondamentaux, « nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un **risque sérieux** qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ». En choisissant d'expulser collectivement des étrangers vers la Libye, pays qui n'est pas signataire de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, l'Italie a pris le risque de passer outre les prescriptions tant de cette disposition, que de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'ensemble des textes internationaux de défense des droits de l'Homme. En effet la Libye a été à maintes reprises signalée comme s'étant rendue responsable de violations graves des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : ainsi en atteste notamment le rapport d'Amnesty International « *Time to make human rights a reality* » index AI : MDE 19/002/2004. Par ailleurs des témoignages concordants attestent que la Libye s'adonne à la pratique des **rafles de migrants** qui se trouvent sur son sol pour les enfermer dans des **camps de rétention militaires** particulièrement inhumains. Les conditions carcérales y sont manifestement insoutenables, on y rapporte grand nombre de sévices de tout ordre, et toute tentative d'évasion ou de rébellion s'y solde par des exécutions sommaires.

Dans le rapport précité, Amnesty International fait état de graves violations des droits de l'Homme de la part de l'Etat libyen, en particulier à l'encontre des migrants et demandeurs d'asile, qui sont victimes de détention arbitraire, de procès inexistantes ou inéquitables, d'assassinats, de disparitions et de tortures au sein de ces camps de rétention. Preuve en est le récit de ces centaines de Burkinabés, récemment expulsés vers leur pays d'origine, et qui assurent avoir été détenus dans des conditions inhumaines, comportant entre autre privation d'eau, de nourriture et de soins. De nombreux ressortissants de l'Erythrée et du Nigeria rapportent les mêmes faits après avoir été privés de leurs papiers et de leurs possessions, et expulsés vers leurs pays d'origine respectifs (voir annexe 26).

Quelques semaines après les expulsions d'octobre 2004, l'organisation internationale Human Rights Watch s'est vu refuser par les autorités l'accès de ses représentants au territoire de

la Libye, pour une visite pourtant planifiée de longue date, au cours de laquelle elle entendait notamment enquêter sur le traitement des migrants et des réfugiés dans ce pays. Selon HRW, « *les demandeurs d'asile et les migrants qui vivent ou transitent en Libye, surtout ceux qui viennent d'Afrique sub-saharienne, ont à subir violences policières, détention arbitraire et conditions de détention déplorables. Les refoulements et expulsions vers des pays comme l'Erythrée et la Somalie, où les expulsés courent de sérieux risques, sont courants* » (v. annexe 27). Il faut préciser que l'autorisation d'entrer en Libye a été accordée à HRW pour une mission que cette organisation a effectuée au mois de mai 2005.

Ces informations alarmantes sont confirmées par un reportage extrêmement documenté paru dans le magazine italien *l'Espresso* du 24 mars 2005 (v. annexe 28).

Le rapport de la mission technique conduite par la Commission européenne en Libye entre le 27 novembre et le 6 décembre 2004, non rendu public, mais dont le contenu a été assez largement diffusé, fait état d'un traitement des migrants et des réfugiés très éloigné des standards qui lient les Etats de l'Union européenne : déportations collectives fréquentes, gestion de l'immigration illégale principalement orientée sur les renvois (43.000 expulsions en 2003) y compris en l'absence d'identification précise des personnes, procédure d'asile quasi inexistante, détention dans des conditions très précaires des migrants dans des centres...<sup>18</sup>. Ce rapport fait état de façon détaillée des relations bilatérales entre l'Italie et la Libye en matière de gestion des flux migratoires, et relève que seules l'Italie et Malte entretiennent ce type de relations étroites avec la Libye.

Enfin, au retour de la visite d'une délégation de parlementaires européens en Libye entre le 17 et le 20 avril 2005, l'un des députés membre de la délégation, M. Giusto Catania, a donné dans une interview au quotidien italien *Il Manifesto* une description très alarmante des conditions dans lesquelles sont traités et détenus les étrangers en Libye (v. annexe 29).

En renvoyant sans précautions particulières plusieurs centaines de personnes en Libye, parmi lesquels peuvent se trouver des personnes ayant besoin d'une protection internationale,

---

<sup>18</sup> Ce rapport a été mis en ligne sur le site de l'organisation Statewatch  
<http://www.statewatch.org/news/2005/may/eu-report-libya-ill-imm.pdf>

l'Italie endosse la co-responsabilité des violations de leurs droits fondamentaux dont ces personnes pourraient être victimes.

\* \* \* \* \*

Au vu de tous ces éléments, les expulsions collectives opérées par le gouvernement italien au début du mois d'octobre 2004 présentent indubitablement le caractère de violations graves des droits de l'Homme et du droit d'asile, sans pour autant que les personnes qui en ont été victimes soient en mesure d'exercer les recours éventuellement prévus, notamment devant les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'Homme.

Les Etats membres et l'Union européenne ont toujours proclamé leur attachement au respect des libertés et droits fondamentaux et en particulier au droit d'asile. En témoignent les divers instruments tels que la Convention de Genève de 1951, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950 ainsi que la Charte européenne des droits fondamentaux de 2000. Or aujourd'hui, bien que l'Union européenne ait affirmé à plusieurs reprises sa volonté de créer un espace de « sécurité et de justice » européen, on peut légitimement se demander de quelle sécurité et de quelle justice ont bénéficié les migrants et les demandeurs d'asile qui sont arrivés à Lampedusa au début du mois d'octobre 2004.

En sa qualité d'association attachée au respect des droits de l'homme et aux principes d'égalité, la requérante ne peut rester sans réagir face au mépris dont a fait preuve le gouvernement italien devant ses obligations internationales et européennes. Plus encore, garder le silence sur ces événements pourrait contribuer à banaliser, dans la pratique européenne de gestion des frontières, la violation du principe de non-refoulement et la mise en oeuvre des expulsions collectives.

En tant que gardienne des Traités, la Commission doit pourtant veiller, sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes, au respect du droit communautaire par l'ensemble des Etats membres.

En renvoyant, entre le 2 et le 9 octobre 2004, plus de 1000 migrants potentiellement demandeurs d'asile dans le cadre d'expulsions collectives vers la Libye, les autorités italiennes se sont rendues coupables de la violation du droit d'asile tel que reconnu par le Traité d'Amsterdam, ainsi que de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dont l'Union européenne s'est engagée à respecter les principes et de la Charte européenne des droits fondamentaux qu'elle a intégrée dans le traité constitutionnel signé le 29 octobre 2004, dont les principes servent de référence aux travaux de la CJCE.

### **3. MESURES D'INSTRUCTION**

Pour les besoins de la présente instance, la requérante souhaite que le français soit employé comme langue principale (article 35, §2, du règlement de procédure).

Les documents établis dans d'autres langues de l'un des Etats membres de l'Union européenne seront consultés dans leur langue d'origine, conformément à l'article 6, paragraphe 5, alinéa 2, des Instructions au greffier du Tribunal de première instance du 3 mars 1994.

En vertu des articles 68 et suivants dudit règlement, la requérante demande également l'audition de plusieurs personnes dont les témoignages seront de nature à éclairer le Tribunal sur les pratiques incriminées. Ces personnes sont les suivantes :

- Madame ou Monsieur le Délégué pour l'Italie du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, ou toute autre personne émanant de l'institution mandatée par elle/lui, notamment son porte-parole, Madame Laura Boldrini, qui s'était exprimée à propos des faits rapportés ;
- Mesdames Tana des Zulueta et Chiara Acciarini, sénatrices, qui, ainsi que cela a été exposé dans la plainte initiale et précédemment rappelé, se sont rendues à plusieurs reprises au centre de rétention d'étrangers de Lampedusa.

Il est d'ores et déjà précisé que dans l'hypothèse où ils ne maîtriseraient pas suffisamment la langue française, choisie à titre de langue de procédure, ils pourront s'exprimer dans toute autre langue, que celle-ci soit celle de l'un des Etats membres ou d'un Etat tiers (article 35, §4, du règlement de procédure).

Enfin, pour les besoins de l'article 44 § 2 du règlement de procédure, les avocats soussignés consentent à recevoir les actes de procédure par télécopie ou par courrier électronique.

\* \* \* \* \*

**En conséquence de quoi, la requérante conclut qu'il plaise au Tribunal de :**

- annuler la décision de la Commission du 18 mars 2005 ;
- inviter la Commission à prendre toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt à intervenir, c'est-à-dire, principalement, l'ouverture d'une procédure en manquement d'Etat, sur le fondement de l'article 226 TCE, contre le gouvernement italien pour les mesures prises en octobre 2004 relatives aux événements de Lampedusa .

Fait à Paris, le 17 mai 2005

Maîtres Hélène Gacon et Simon Foreman  
Avocats au Barreau de Paris



**Hélène Gacon**  
Avocat au barreau de Paris  
106, Bd Saint Germain - 75006 Paris  
Tél. : 01 53 10 26 36 - Fax : 01 43 29 73 05  
Palais P565



**Simon FOREMAN**  
Avocat au barreau de Paris  
22, Av. de la Grande Armée, 75858 PARIS Cedex 11  
Tél. : 01 47 63 37 22 et 01 43 80 29  
Télécopieur : 01 42 67 83 05 (Fax)  
Toque : R 224

**BORDEREAU  
DE COMMUNICATION DE PIECES**

**Affaire : GISTI c/ Commission des Communautés européennes**  
**Tribunal de Première instance des Communautés européennes**

N° PIECE	DESIGNATION
1	Plainte déposée par le Gisti, l'ANAFE, « Andalucía Acoge », l'APDHA, ARCI, "Sevilla Acoge", l'ASGI, la Cimade, SOS Racismo (Espagne), ICS, auprès du président de la Commission européenne, 20/01/05 <a href="http://www.gisti.org/doc/actions/2005/italie/plainte20-01-2005.pdf">http://www.gisti.org/doc/actions/2005/italie/plainte20-01-2005.pdf</a>
2	Accusé de réception de la plainte par la Commission européenne, en date du 25/01/05
3	Réponse de la Commission européenne à Nathalie Ferré, présidente du Gisti, 18/03/05
4	Statut de l'association Gisti
5	Délibération du bureau du Gisti, 14/05/05
6	Récit détaillé de la journée du 8 octobre 2004 par des témoins autorisés à accéder au centre pour étrangers de Lampedusa <a href="http://www.meltingpot.org/articolo3844.html?var_recherche=lampedusa">http://www.meltingpot.org/articolo3844.html?var_recherche=lampedusa</a>
7	Communiqué ICS, Amnesty International et MSF sur les refoulements vers le Libye, 20/12/04 <a href="http://www.meltingpot.org/articolo4414.html?var_recherche=lampedusa">http://www.meltingpot.org/articolo4414.html?var_recherche=lampedusa</a>
8	Article du <i>Corriere della Sera</i> sur le « pont aérien » organisé depuis Lampedusa, 17/12/04 <a href="http://www.meltingpot.org/articolo4386.html?var_recherche=lampedusa">http://www.meltingpot.org/articolo4386.html?var_recherche=lampedusa</a>
9	Communiqué du Conseil italien pour les réfugiés sur les nouveaux renvois de Lampedusa vers la Libye, 17/03/05 <a href="http://cir-onlus.org/comunicato_17_marzo_2005.htm">http://cir-onlus.org/comunicato_17_marzo_2005.htm</a>
10	Communiqué de l'UNHCR à propos des expulsés de Lampedusa, 18/03/05
11	Communiqué des sénatrices Tana De Zulueta et Chiara Acciarini après leur visite au centre de Lampedusa, 22/03/05 <a href="http://www.tanadezulueta.it/html/modules/news/article.php?storyid=62">http://www.tanadezulueta.it/html/modules/news/article.php?storyid=62</a>
12	Question parlementaire déposée le 31 janvier 2005 par 19 eurodéputés à propos des expulsions de Lampedusa
13	Réponse de la Commission à la question parlementaire par M. Frattini
14	Lettre d'Amnesty International au Commissaire européen M. Frattini en date du 21/03/05

15	Dépêche rapportant une conversation entre le Commissaire M. Frattini et M. Pisanu, 22/03/05 <a href="http://www.alef-fvg.it/immigrazione/info/2005/mar/22mar.htm">http://www.alef-fvg.it/immigrazione/info/2005/mar/22mar.htm</a>
16	Résolution du parlement européen sur Lampedusa, 14/04/05 <a href="http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&amp;LEVEL=3&amp;NAV=X&amp;DETAIL=&amp;PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0138+0+DOC+XML+V0//FR">http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&amp;LEVEL=3&amp;NAV=X&amp;DETAIL=&amp;PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0138+0+DOC+XML+V0//FR</a>
17	Demande de renseignement par la Cour européenne des Droits de l'Homme d'informations auprès du gouvernement italien, 06/04/05
18	Article de la FIDH concernant les mesures conservatoires ordonnées par la Cour européenne des Droits de l'Homme, 13/05/05 <a href="http://www.fidh.org/article.php3?id_article=2417">http://www.fidh.org/article.php3?id_article=2417</a>
19	Article du quotidien français <i>Le Monde</i> : « Aide médicale d'Etat : le Conseil de l'Europe critique la France », 07/03/05
20	Lettre ouverte adressée par plusieurs ONG (Amnesty International, ECRE, Gisti, ILPA, Justice, Standing Committee of Experts on International Immigration Refugee and Criminal Law, Statewatch) au président de la Convention à propos du chapitre JAI dans le TCE, 28/03/05 <a href="http://www.gisti.org/doc/actions/2003/convention">http://www.gisti.org/doc/actions/2003/convention</a>
21	Programme de journées d'audition conjointe du 14 et 15 mars 2005 organisé par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et la Commission du développement du Parlement européen <a href="http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/events/hearings/20050314/default_en.htm">http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/events/hearings/20050314/default_en.htm</a>
22	Intervention de la représentante du Gisti lors de la rencontre au Parlement européen des 14 et 15 mars 2005 <a href="http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/events/hearings/20050314/contr-rodier.pdf">http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/events/hearings/20050314/contr-rodier.pdf</a>
23	Pétition sur le site du Gisti « Contre les charters de l'humiliation » <a href="http://www.gisti.org/doc/actions/2003/charters/">http://www.gisti.org/doc/actions/2003/charters/</a>
24	Editorial de la revue du Gisti <i>Plein Droit</i> n°62 : « L'Europe enferme les nouveaux boat-people » d'octobre 2004 <a href="http://www.gisti.org/doc/plein-droit/62/edito.html">http://www.gisti.org/doc/plein-droit/62/edito.html</a>
25	Article mis en ligne sur le site du réseau <i>Migreurop</i> : «Le droit d'asile continue à être ouvertement bafoué à Lampedusa (Italie)», mars 2005 <a href="http://pajol.eu.org/article784.html">http://pajol.eu.org/article784.html</a>
26	Témoignages de migrants sur le traitement qu'ils ont subi pendant leur séjour en Libye <i>Le Pays</i> ( Ouagadougou) 18/10/04 et 21/10/04
27	Communiqué de <i>Human Rights Watch</i> du 07/12/04 sur le traitement des migrants en Libye
28	Article par dans le magazine italien <i>l'Espresso</i> : « L'ultimo viaggio dei dannati del Sahara », 24/03/05
29	Interview du parlementaire Giusto Catania paru dans le quotidien italien <i>Il Manifesto</i> , 22/04/05 <a href="http://www.ilmanifesto.it/g8/dopogenova/426928fe61a80.html">http://www.ilmanifesto.it/g8/dopogenova/426928fe61a80.html</a>

Fait à Paris, le 17 mai 2005