Evaluation des sanctions communautaires prévues dans le cadre des actions et politiques de l'UE dans le domaine des droits de l'homme

2008/2031(INI) - 04/09/2008 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a approuvé par 546 voix pour, 36 voix contre et 40 abstentions une résolution sur l'évaluation des sanctions communautaires prévues dans le cadre des actions et politiques de l'UE dans le domaine des droits de l'homme.

Le rapport d'initiative avait été déposé en vue de son examen en séance plénière par Mme Hélène **FLAUTRE** (Verts/ALE, FR) au nom de la commission des affaires étrangères.

La résolution déplore en premier lieu le fait qu'aucune évaluation ni étude d'impact de la politique de sanctions de l'Union n'ait été entreprise jusqu'à ce jour et qu'il est donc extrêmement difficile de mesurer les effets et l'efficacité de cette politique sur le terrain et d'en tirer réellement les conclusions. Le Parlement demande donc au Conseil et à la Commission d'entreprendre cette évaluation, non sans rappeler à titre d'exemple que la politique de sanctions exercée à l'encontre de l'Afrique du sud a prouvé son efficacité en contribuant à mettre fin à l'apartheid.

La résolution fait également état du manque de **cohérence d'ensemble** dans les sanctions appliquées, lesquelles finissent par manquer de crédibilité. En effet, la politique actuelle de sanctions de l'UE l'amène parfois à prendre des mesures contradictoires, voire une politique de "deux poids, deux mesures" très néfaste en termes d'image. Ainsi, les mésententes au sein de l'Union vis-à-vis de tel ou tel pays (ex. : Cuba) ou les réticences des États membres à contrarier de gros partenaires commerciaux (ex. : Russie) ont conduit l'Union à n'adopter que des "sanctions informelles".

Pour le Parlement, l'efficacité des sanctions suppose que leur déclenchement soit perçu comme légitime par l'opinion publique tant européenne qu'internationale, ainsi que par celle du pays dans lequel des changements sont attendus. Á cet effet, la consultation du Parlement européen dans le processus de décision s'avère essentiel pour asseoir la légitimité des sanctions envisagées.

Il estime par ailleurs que le recours aux sanctions doit être envisagé face à des comportements d'autorités **portant gravement atteinte à la sécurité et aux droits des personnes** ou en cas d'**épuisement** et d'enlisement avéré de toutes les **options** contractuelles et/ou **diplomatiques**. Sachant que toute dégradation volontaire et irréversible de l'environnement constitue une menace pour la sécurité ainsi qu'une violation grave des droits de l'homme, le Parlement appelle le Conseil et la Commission à intégrer ce type d'atteinte volontaire parmi les motifs pouvant conduire à l'adoption de sanctions.

Pour des sanctions efficaces : pour le Parlement, l'argument de l'"inefficacité" des sanctions ne doit pas pousser l'UE à les lever mais plutôt à les réorienter ou les réévaluer. Le Parlement souligne à cet égard l' impact indirect de mesures « symboliques » exprimant la condamnation morale par l'Union d'un régime, même s'il met en garde contre le danger de ce type de mesures qui peuvent aboutir à leur complète dévalorisation. Le Parlement donne une vue d'ensemble des mesures qui pourraient être mises en œuvre pour rendre les sanctions plus efficaces. Il suggère ainsi de mesurer l'impact d'une sanction sur les activités privées ou professionnelles des membres du régime visé, sur le fonctionnement du régime lui-même ou son aptitude à inciter l'arrêt ou la modification des politiques ayant motivé leur adoption. Il estime également que l'efficacité d'une sanction est souvent liée à son application dans le temps. Il déplore, à cet égard, l'utilisation de clauses de levée automatique (ex. : clauses de suspension ou "sunset

clauses") sans évaluation préalable. Le Parlement estime qu'une plus grande efficacité requiert notamment une analyse plus approfondie de chaque situation spécifique ainsi que la fixation de critères de référence clairs et précis en guise de conditions à la levée des sanctions. En tout état de cause, le Parlement s'oppose à l'application de sanctions générales et aveugles à l'encontre d'un quelconque pays, dans la mesure où cette approche mène à l'isolement total de sa population, lui préférant des **sanctions ciblées contre les autorités du régime incriminé**, accompagnées de mesures de soutien pour la société civile et la population.

Sanctions et stratégie générale de l'UE en faveur des droits de l'homme : pour le Parlement, l' approche à adopter en matière de sanctions devrait inclure, en parallèle, le dialogue politique, des mesures d'incitation et la conditionnalité. Elle pourrait inclure, en dernier ressort, la mise en œuvre de mesures coercitives. Cette approche globale, intégrée et cohérente devrait s'appuyer sur les actuelles clauses « droits de l'homme », sur le système des préférences généralisées et sur l'aide au développement. Sur la question des clauses dites « droits de l'homme » (qui impliquent que le non respect des droits de l'homme dans le pays avec lequel un accord a été signé puisse mener à la dénonciation de l'accord), le Parlement estime que celles-ci ne doivent pas être appliquées de manière autonome de la part de l'Union. Au contraire, pour le Parlement, l'application de la clause sur les droits de l'homme doit être complémentaire d'autres sanctions. Plus loin, le Parlement appelle la Commission et les États membres à inclure des clauses « droits de l'homme » dans tous les accords (qu'ils soient sectoriels ou plus généraux) et à **ne proposer aucun accord** qu'il soit de libre-échange ou d'association - même comportant des clauses relatives aux droits de l'homme - **aux gouvernements de pays dans lesquels des violations généralisées** des droits de l'homme sont perpétrées.

Le Parlement affirme encore qu'une politique de sanctions est bien plus efficace lorsqu'elle s'inscrit dans une stratégie cohérente en faveur des droits de l'homme. Il demande donc à la Commission d'élaborer une stratégie spécifique concernant les droits de l'homme, tenant compte de la situation de chaque pays et de prendre en compte cette situation dans chaque document de stratégie par pays.

Coordonner l'action de l'UE avec celle de la communauté internationale : convaincu qu'une action coordonnée par la communauté internationale a davantage d'effets que des actions disparates et inégales menées par des États ou des entités régionales, le Parlement appelle le Conseil, à défaut de sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies, à coopérer avec les États qui ne sont pas membres de l'Union pour coordonner leurs actions. Le Parlement suggère en particulier que la signature d'un accord de libre-échange avec la région d'un pays ciblé soit utilisée comme "carotte" et moyen de pression pour renforcer les droits de l'homme et qu'en tout état de cause, un tel accord exclue tout pays soumis à un régime de sanctions.

Mieux évaluer les situations pour cibler les sanctions : le Parlement insiste sur la nécessité d'une analyse plus approfondie de chaque situation afin d'évaluer l'effet potentiel de différentes sanctions et de choisir celles qui sont les plus efficaces. Ce travail d'analyse ne doit toutefois pas freiner la prise de décision en matière de sanctions. C'est pourquoi, il suggère un mécanisme en 2 étapes tel que celui prévu par la PESC qui offre la possibilité d'une réaction politique urgente (via l'adoption d'une position commune), puis de sanctions. Il demande en outre l'inclusion systématique, dans les instruments juridiques, de critères de référence clairs et précis en guise de conditions à la levée des sanctions. Il faut en outre que **le Parlement soit étroitement associé à toutes les étapes du processus de sanctions**: du processus décisionnel, en passant par le choix des sanctions ainsi qu'à la définition des critères de référence, ou encore à l'évaluation de leur mise en œuvre.

Efficacité des actions ciblées : pour juger de l'efficacité des mesures prises, l'Union a besoin d'outils. Le Parlement déplore ainsi que par manque d'évaluation, il soit impossible de juger l'efficacité des mesures ciblées. Mais le Parlement reconnaît que les sanctions de portée économique générale, comme celles qu' elle avait appliquées dans le passé à l'Iraq ont eu des effets pervers contre-productifs pour la population. Il se réjouit donc du fait que cette approche ait été abandonnée au profit de sanctions "intelligentes", plus

ciblées, conçues pour avoir un impact maximal sur les responsables. Globalement, le Parlement considère que des sanctions économiques utilisées indépendamment d'autres instruments politiques sont très peu susceptibles de contraindre le régime à effectuer des modifications politiques d'importance. C'est d'abord et avant tout **les dirigeants des régimes concernés qu'il faut atteindre** et les auteurs de violations des droits de l'homme. Il soutient donc le recours à des sanctions financières ciblées sur les principaux dirigeants des régimes visés et les membres de leur famille. Le Parlement réclame en outre des mesures visant à empêcher les dirigeants des régimes visés d'accéder aux services financiers communautaires. Dans ce contexte, le Parlement souhaite un renforcement de la collaboration avec la direction de Swift en Europe afin d'accroître l'efficacité du gel des comptes placés sur une liste noire et du blocage des transferts de fonds depuis et vers ces comptes. Concernant les fonds gelés, la Plénière invite le Conseil et la Commission à analyser les possibilités de faire un usage constructif de ce type de revenu en les attribuant par exemple aux victimes des violations des droits de l'homme ou à des fins de développement.

Parallèlement, le Parlement souhaite la mise en place d'une coopération coordonnée entre les États membres et la Commission pour la mise en œuvre, dans chaque État membre, des embargos sur les armes décrétés par l'UE. Il s'agit également de rendre le **code de conduite sur les exportations d'armes** juridiquement **contraignant**. Parmi les actions ciblées efficaces, le Parlement recense encore les restrictions d'accès (interdictions de déplacements, de visas) pour les personnes ou entités non étatiques qui figurent sur une liste noire d'assister à des réunions officielles de l'UE et de voyager dans l'Union à des fins privées. Il regrette que certain États membres n'aient pas respecté certaines interdictions de visas pourtant décrétées par l'Union européenne.

Le problème des « listes noires » dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : la Plénière a mis l' accent sur les dangers de mise en place de listes noires de personnes accusées de terrorisme, dressées de manière parfois opaque. Elle rappelle l'obligation, pour les États membres, de prendre des sanctions qui respectent pleinement les droits fondamentaux et souligne que les procédures fondées sur des listes noires telles qu'actuellement utilisées au niveau de l'Union et des Nations unies, présentent des **carences** sur le plan de la sécurité juridique et des voies de droit. La Plénière invite donc le Conseil à tirer toutes les conclusions nécessaires et à appliquer pleinement les arrêts du Tribunal de première instance en ce qui concerne les sanctions autonomes de l'Union. Elle invite également le Conseil et la Commission à revoir la procédure actuelle d'inscription et de désinscription de personnes physiques et morales sur des listes noires, de manière à respecter les droits fondamentaux de l'homme, les droits de recours devant un tribunal indépendant et impartial et le droit à un procès équitable ainsi que le droit pour les personnes en question d'être averties et dûment informées des charges retenues contre elles. La Plénière considère que l'article 75 du Traité révisé constituerait une occasion pour le Parlement de remédier aux manquements de la pratique actuelle en matière d'inscription sur une liste noire. Elle estime que ce thème devrait être abordé dans les travaux parlementaires 2009. Le Parlement regrette par ailleurs qu'aucune instance judiciaire ne soit en mesure d'évaluer le bien-fondé des listes noires, sachant que les éléments qui justifient une inscription sur ces listes reposent principalement sur des informations détenues par les services secrets. Il importe donc que les États membres garantissent un contrôle parlementaire effectif sur les activités de ces services secrets, tout en réaffirmant que si les listes antiterroristes respectent la jurisprudence de la Cour de justice, elles peuvent grandement aider l'Union à lutter contre le terrorisme.

Pour une politique mixte de sanctions : bien que favorable aux sanctions, le Parlement estime qu'une stratégie d'ouverture et une politique de sanctions ne s'excluent pas l'une l'autre. Il faut donc également envisager des mesures positives associées aux sanctions. Le Parlement en veut pour témoignage le cycle de sanctions imposées à l'Ouzbékistan entre novembre 2007 et avril 2008 qui a donné quelques résultats positifs (même si globalement la situation en Ouzbékistan reste très aléatoire). En tout état de cause, le Parlement demande que les sanctions soient systématiquement accompagnées de mesures positives pour soutenir la société civile et les défenseurs des droits de l'homme et demande que les programmes et instruments thématiques de l'Union (IEDDH, acteurs non étatiques, programme "investir dans les ressources humaines") contribuent à cet objectif.

Recommandations en rapport avec les institutions de l'UE et les États membres : le Parlement appelle la Commission et le Conseil à entreprendre une évaluation complète et approfondie de la politique communautaire de sanctions et à faire en sorte que les stratégies d'aide au développement relevant de l'Instrument de coopération au développement et du Fonds européen de développement soient cohérentes avec les régimes de sanctions. Globalement, il demande que tout soutien budgétaire de l'UE soit explicitement lié à des critères ayant trait aux droits de l'homme ainsi qu'une coopération renforcée entre les autorités compétentes des États membres et la Commission afin de garantir une mise en œuvre plus cohérente et plus efficace des mesures restrictives. Enfin, pour donner plus de légitimité aux sanctions, le Parlement devrait être associé à tous les stades de la procédure de mise en œuvre et de supervision des sanctions. Á cet égard, le Parlement estime que la ratification du Traité de Lisbonne devrait être l'occasion d'améliorer les compétences des services communautaires actifs dans le domaine des sanctions et de renforcer la coopération entre les différents services. C'est la raison pour laquelle, la Plénière invite la Commission à se doter d'un **réseau d'experts indépendants** chargé de proposer au Conseil des mesures restrictives plus pertinentes et de rédiger un rapport sur l'évolution de la situation au regard des critères de référence en suggérant, le cas échéant, des améliorations au système actuel de sanctions. Pour le Parlement, la création de ce réseau améliorerait la transparence et les discussions sur les sanctions en général et renforcerait l'application et le suivi des sanctions appliquées.