

Réexamen de la stratégie de l'Union en matière de droits de l'homme

2012/2062(INI) - 12/12/2011 - Document de base non législatif

OBJECTIF: contribuer au débat engagé dans les institutions européennes sur la mise en place d'une approche plus efficace et globale dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie (Communication conjointe de la Commission et de la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité).

CONTEXTE : le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est une des **pierres angulaires de l'Union européenne**. La protection et la promotion des droits de l'homme parcourt l'action de l'UE tant sur son territoire qu'à l'extérieur. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a acquis le statut d'acte de l'UE juridiquement contraignant en vertu du traité de Lisbonne.

Dix ans se sont écoulés depuis la communication de la Commission du 8 mai 2001 sur «Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers». Depuis lors, le monde a connu plusieurs bouleversements, allant des attentats du 11 septembre 2001 au Printemps arabe. **Il importe désormais que l'UE renouvelle ses efforts** en vue d'apporter une réponse efficace aux défis auxquels doivent faire face les droits de l'homme et la démocratie dans le monde entier.

Dans le cadre de son action extérieure, l'UE a élaboré un large éventail d'instruments et de lignes directrices stratégiques afin de mettre en pratique son engagement en faveur des droits de l'homme et de la démocratie. L'UE a également joué un rôle de premier plan dans la mise en place, au sein des Nations unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, de normes et de mécanismes forts pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

Au cours de ces dernières années, **plusieurs difficultés** se sont fait jour :

- la **légitimité** des normes et des règles internationales relatives aux droits de l'homme et à la démocratie a été remise en question, parfois par des puissances émergentes avec lesquelles l'UE cherche à coopérer ;
- même si les règles internationales sont généralement acceptées, leur **mise en œuvre** au niveau national est souvent encore trop lente;
- d'aucuns ont le sentiment que les politiques intérieures ou extérieures de l'UE **ne sont pas toujours à la hauteur des déclarations** de celle-ci en matière de droits de l'homme et de démocratie ;
- enfin, la **mondialisation** a entraîné de nouvelles difficultés pour la promotion des droits de l'homme.

De son côté, l'UE n'a pas toujours agi de manière aussi efficace ni aussi coordonnée qu'elle aurait pu. Il importe désormais de garantir la clarté, la cohérence et l'efficacité des politiques, en agissant de manière plus réfléchie et stratégique.

CONTENU : la présente communication conjointe vise à engager un débat avec les autres institutions européennes sur les moyens de rendre la politique extérieure de l'Union européenne en matière de démocratie et de droits de l'homme **plus dynamique, plus cohérente et plus efficace**.

À ces fins, elle présente un projet relatif à l'élargissement, l'approfondissement et la rationalisation de l'action de l'UE sur la scène internationale. La communication propose d'agir dans **quatre domaines** : i) mécanismes de mise en œuvre, ii) intégration des politiques, iii) mise en place de partenariats et iv) mesures visant à parler d'une seule voix.

Pour promouvoir ces principes, l'UE doit revoir ses mécanismes, ses processus et ses structures de mise en œuvre. Des mesures doivent être prises dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne:

- **les mécanismes de mise en œuvre sur le plan externe:** nécessité d'une approche ascendante, élaborée sur mesure, adaptée aux besoins de chaque pays, combinée avec une approche transversale sous forme de campagnes sur des thèmes précis, menées au niveau mondial,
- **les processus:** comment l'UE peut elle agir de manière plus concertée dans l'ensemble de ses politiques et dans ses institutions ainsi que dans ses relations extérieures avec des partenaires internationaux, des ONG, des groupements régionaux et des organisations internationales ?
- **les structures internes:** faut-il en priorité achever la constitution d'un réseau de points focaux sur les droits de l'homme et la démocratie dans les délégations de l'UE du monde entier et doter le Conseil de compétences permanentes dans ces domaines ?

1) Révision de la mise en œuvre (action efficace et sur mesure): la communication note que l'approche adoptée traditionnellement par l'UE pour sa stratégie en matière de droits de l'homme est une approche descendante («top-down»): elle définit les priorités mondiales à Bruxelles, puis s'efforce de les appliquer par l'intermédiaire de dialogues et de réunions politiques menées avec les pays tiers. Cependant, même si les principes et les objectifs sont universels, les priorités immédiates, et par conséquent les modalités et les calendriers de mise en œuvre, peuvent et doivent varier d'un pays à l'autre.

Ainsi, bien que les objectifs globaux de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie restent valables et inchangés, une approche qui vise à **faire correspondre les objectifs concernant un pays aux réalités du terrain** a plus de chances de donner des résultats qu'une approche unique pour tous. **Des stratégies en matière de droits de l'homme et de démocratie élaborées sur mesure pour un pays** devraient donc faire partie intégrante de la stratégie globale de l'UE à l'égard de ce pays.

Outre les stratégies adaptées à chaque pays, l'UE devrait définir des **thèmes transversaux** pour lesquels elle pourrait utiliser son influence collective en menant des campagnes ciblées et limitées dans le temps. La haute représentante a proposé de cibler trois thèmes pour les trois prochaines années:

- réforme des **systèmes judiciaires**, axée sur le droit à un procès équitable;
- **droits des femmes**, en s'appuyant sur l'approche globale adoptée par l'UE en ce qui concerne les femmes, la paix et la sécurité ainsi que sur la stratégie de l'UE en matière d'égalité entre hommes et femmes;
- **droits de l'enfant**, sur la base du «programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant» et des deux séries de lignes directrices de l'Union européenne sur les enfants.

Les institutions européennes et les États membres de l'UE devraient participer à la définition **d'objectifs spécifiques**, mesurables, réalisables, réalistes et limités dans le temps et à l'élaboration de plans de mise en œuvre pour chaque campagne.

La Commission aborde également deux autres points :

- **les implications de la nouvelle approche avec les pays voisins**, qui introduit deux notions: l'«approfondissement de la démocratie» et le principe « plus pour plus», selon lequel les pays désireux de faire de réels progrès sur la voie de la démocratie pourront compter sur des fonds supplémentaires dans le domaine de la coopération ;
- **le travail en partenariat avec la société civile** : la Commission a proposé de porter la dotation l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) à 1,4 milliard EUR (prix de 2011) pour le prochain cadre financier pluriannuel 2014 2020. Il s'agit de rendre l'IEDDH

plus flexible et de permettre ainsi à davantage d'organisations d'avoir accès à des fonds et apportant une réponse rapide aux besoins de la société civile dans les pays confrontés aux situations les plus urgentes et les plus difficiles.

2) Approche concertée vis-à-vis des politiques: la communication souligne qu'il est possible d'agir de manière plus concertée à travers toute la série de politiques de l'UE de façon à ce que, conjointement, elles produisent un effet maximal.

Diverses politiques de l'UE ayant une dimension extérieure sont clairement en rapport avec les droits de l'homme et la démocratie, notamment celles relatives à la coopération au développement, aux échanges commerciaux, à la liberté, à la sécurité et à la justice, à la lutte contre le terrorisme, à la gestion des crises, à la prévention des conflits et à la gouvernance de l'internet. Toutes les actions élaborées dans le cadre de ces politiques doivent demeurer pleinement compatibles avec le respect, la protection et la promotion des droits de l'homme.

Depuis 1995, l'UE insère une **clause relative aux droits de l'homme** dans les accords-cadres politiques conclus avec les pays tiers. Elle a réaffirmé cette politique en 2010. Une telle clause figure désormais dans les accords conclus avec plus de 120 pays et d'autres sont en cours de négociation. Cette clause constitue le fondement de la coopération en matière de droits de l'homme et de la promotion des droits de l'homme dans tous les domaines couverts par ces accords. Elle forme également la base juridique des mesures prises à la suite de violations des droits de l'homme.

3) Mettre en place des partenariats étroits : dans le domaine de la **coopération multilatérale**, l'UE doit établir un socle commun avec les pays partenaires si l'on veut que les Nations unies prennent des mesures vigoureuses. Elle doit également renforcer sa **coopération avec les organisations intergouvernementales et régionales** et promouvoir la **justice internationale**.

La Communication souligne que les droits de l'homme et la démocratie font partie intégrante du **dialogue entre l'UE et d'autres pays**. Alors que l'UE a engagé quelque 40 dialogues et consultations sur les droits de l'homme, les meilleurs résultats sont atteints lorsque ces démarches sont ancrées dans le tissu plus large des relations de l'Union avec un pays donné.

À la lumière de l'expérience acquise, l'UE devrait prendre un certain nombre de mesures pour **rendre ces dialogues plus efficaces**, à savoir:

- établir un lien plus étroit entre les droits de l'homme et divers moyens d'action;
- fixer des priorités, des objectifs et des critères de référence pour ces dialogues afin qu'ils puissent être réexaminés en liaison avec les stratégies par pays afférentes aux droits de l'homme;
- généraliser les meilleures pratiques à travers les divers cadres de dialogue sur les droits de l'homme, y compris les dialogues engagés à l'échelon local avec les pays ACP dans le cadre de l'accord de Cotonou ;
- examiner les possibilités de renforcer le dialogue et la coopération avec les partenaires stratégiques de l'UE.

4) Tirer parti du poids collectif de l'Europe : l'Union européenne doit renforcer ses mesures en faveur des droits de l'homme et de la démocratie dans le cadre de son action extérieure pour que l'approche proposée puisse être appliquée.

- **Parlement européen :** le Parlement a inscrit les droits de l'homme et la démocratie au premier rang de ses priorités. Sa coopération avec d'autres parlements (par l'intermédiaire de ses commissions de coopération parlementaires et de ses délégations auprès des assemblées parlementaires régionales) est particulièrement précieuse pour renforcer les signaux de l'UE. Le Parlement pourrait intensifier les efforts qu'il déploie de manière à diffuser son message essentiel sur les droits de l'homme au

delà de la sous commission chargée des droits de l'homme pour qu'il parvienne à ses délégations dans les pays tiers.

- **États membres** : ils doivent continuer à faire preuve d'une grande implication et de responsabilité en ce qui concerne la politique de l'UE en matière des droits de l'homme et de la démocratie, tant au niveau multilatéral que dans leurs relations bilatérales avec les pays tiers. Cela nécessite l'adoption de positions communes fortes sur les droits de l'homme, qui guident à la fois les institutions de l'UE et les États membres de l'UE pour leur permettre de s'exprimer d'une seule voix.
- **Capacités permanentes au sein du Conseil de l'UE** : le groupe de travail du Conseil sur les droits de l'homme (COHOM) joue un rôle majeur dans le pilotage de la politique de l'UE relative aux droits de l'homme et au travers des conseils qu'il prodigue au COPS et au Conseil. La mise en œuvre effective de la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme exigerait des réunions plus fréquentes du COHOM et la mise à disposition de capacités permanentes et d'une expertise dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie dans les représentations permanentes des États membres de l'Union européenne à Bruxelles.
- **Instauration d'une culture des droits de l'homme et de la démocratie** : la mise en place d'un réseau de points focaux chargés des droits de l'homme et de la démocratie dans toutes les délégations de l'Union européenne dans le monde va être menée à bien en utilisant les technologies les plus récentes pour le partage d'informations et des bonnes pratiques.
- **Repenser les canaux de communication de l'Union européenne**: l'Union européenne pourrait encourager les principales délégations à recourir aux médias sociaux pour la diplomatie numérique en utilisant les ressources de communication qui existent. Elle apportera un soutien concret à celles qui se servent des médias sociaux pour renforcer l'engagement citoyen sur le terrain.

Pour faire le point des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs définis dans la présente communication, l'UE présentera ses résultats dans son rapport annuel sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde.

Le Conseil et le Parlement sont invités à réexaminer régulièrement ces résultats et à revoir les objectifs stratégiques de l'Union européenne après cinq ans.