

Rapport sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2005 et sur la politique de l'Union

2005/2203(INI) - 28/09/2005 - Document annexé à la procédure

OBJECTIF:présentation du rapport annuel de l'Union sur les droits de l'Homme dans le monde.

CONTENU : Ce 7^{ème} rapport annuel couvre la période allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005. Son objectif majeur est de présenter une vue d'ensemble du travail mené par l'UE et ses institutions pour promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance.

Le rapport met tout d'abord en lumière les thèmes, institutions et pays dans lesquels l'action de l'Union a été particulièrement significative durant la période concernée. Il apporte un certain nombre d'innovations par rapport à ces versions précédentes : pour la 1^{ère} fois en effet, le Parlement est mis à l'honneur avec la présentation de sa contribution aux actions menées dans l'Union pour la défense des droits de l'homme. Le rapport s'est également employé à effectuer une première analyse des actions menées par l'UE et de leur impact effectif sur le terrain. Il établit en outre un tableau des différents instruments financiers à la disposition de l'UE pour renforcer son action.

Bien que le ralentissement du processus de ratification de la Constitution européenne ait diminué les perspectives d'inscrire le respect des droits de l'homme comme principe fondamental et légalement contraignant de l'Union, l'Europe reste déterminée à respecter les droits de l'homme en son sein et à promouvoir le respect des droits fondamentaux en dehors de ses frontières. Au moment où le terrorisme continue de menacer le monde, la promotion des droits de l'homme et la lutte contre l'intolérance et les extrémismes sont plus que jamais d'actualité. Le présent rapport s'en fait l'écho à chacun de ses paragraphes.

Les développements internes au sein de l'UE : ce chapitre examine plus particulièrement les récents développement intervenus au sein des institutions communautaires et la mise en place d'une Agence européenne des droits fondamentaux dont le rôle sera d'apporter une assistance technique et une expertise aux institutions de l'Union et aux États membres en matière de mise en œuvre de la politique des droits de l'homme. Les principaux points de ce chapitre peuvent être résumés comme suit :

- la Commission a adopté le 30 Juin 2005 la proposition de règlement instituant l'Agence pour les Droits fondamentaux. Celle-ci devrait agir dans le cadre des compétences communautaires mais ses objectifs devraient être étendus aux matières liées à la coopération policière et judiciaire en matière pénale au regard du 2^{ème} instrument de mise en œuvre fondé le titre VI du traité sur l'Union européenne (TUE) ;
- en janvier 2005 Javier Solana, le Haut-représentant pour la politique extérieure, a nommé M. Michael Matthiessen comme représentant personnel à la défense des droits de l'homme. Au cours de la période couverte par le rapport, M. Matthiessen a contribué à la surveillance du respect des droits de l'homme au sein des institutions de l'UE. Il a notamment contribué à assurer la visibilité de l'Union au cours de la 61^{ème} session de la Commission des Nations unies sur les droits de l'homme et a défendu les positions européennes;
- la rapport se concentre également sur la contribution du Parlement européen à la promotion des droits de l'homme, y compris au sein des commissions parlementaires compétentes : on notera en particulier les événements suivants : en 2004, le Parlement a remis le prix Sakharov sur la liberté de

pensée à l'association biélorusse des journalistes, en dépit des pressions des autorités biélorusses ; il a également primé Leyla Zana, qui n'a pu recevoir ce prix en raison de son emprisonnement en Turquie. Finalement, le prix spécial a pu être décerné de Mme Zana qui avait entre-temps été libérée.

Initiatives et instruments de l'UE pour défendre les droits de l'homme dans les pays tiers: le nombre d'instruments à la disposition de l'Union pour promouvoir les droits de l'homme n'est pas négligeable : l'Union dispose de lignes directrices sur les droits de l'homme depuis 1998 mais surtout de stratégies communes, d'actions conjointes et de positions communes dont la portée peut avoir un effet important selon la cas. On compte également des déclarations et des démarches communes ainsi que des dialogues spécifiques sur les droits de l'homme avec un certain nombre de pays dont la Chine, l'Iran et la Russie. L'Union dispose enfin de « troïka » rassemblant les partenaires de 3 présidences (actuelle, antérieure et à venir) pour discuter des droits l'homme avec certains pays ainsi que des clauses spécifiques prévoyant un dialogue institutionnel sur les droits de l'homme, inclus dans la plupart des accords de coopération UE-pays tiers. Ces clauses constituent des éléments essentiels des accords, pouvant être invoqués en cas de violations répétées des droits fondamentaux jusqu'à interruption pure simple des relations bilatérales. Enfin, le principal instrument d'intervention dans ce domaine est la ligne budgétaire consacrée à la promotion des droits de l'homme dans les pays tiers, ou Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDH) dotée de quelque 100 mios EUR en 2004 au bénéfice de 32 pays (1.000 projets financés fin 2005).

Analyse de l'efficacité des instruments de l'Union et de ses initiatives : ce chapitre montre l'efficacité des moyens mis en œuvre par l'Union pour promouvoir les droits de l'homme. L'objectif de l'Union est de devenir une « force de persuasion » plutôt que d'imposer ses vues, et ce, grâce au dialogue permanent avec les pays tiers. L'UE cherche ainsi à trouver le bon compromis entre la persuasion et l'action critique : la promotion des droits de l'homme implique un travail de confiance, d'échange de vues et de démonstration vis-à-vis du partenaire. Dans un deuxième temps, il faut pouvoir aussi lui démontrer qu'il a franchi la ligne rouge.

Les instruments disponibles incluent à la fois des mesures incitatives et restrictives : l'Union est le plus grand donateur d'aide à la coopération et le plus grand partenaire commercial du monde : cela ne l'empêche toutefois pas de suspendre certains accords de coopération, d'adopter des résolutions critiques au sein de forum internationaux comme les Nations unies ou de boycotter certains visas venant de pays bafouant ouvertement les droits de l'homme. Face à la recrudescence des violations, l'action de l'Union s'est concentrée sur les pays où les droits de l'homme semblent régulièrement bafoués :

- Chine : l'Union est encouragée par les récents changements intervenus en Chine dans le cadre du dialogue bilatéral engagé avec ce pays;
- Iran : des progrès sont à noter dans ce pays depuis la mise en place d'un dialogue bilatéral approfondi;
- Russie : il est encore trop tôt pour évaluer les progrès enregistrés avec ce pays (dialogue engagé en mai 2004) ;
- Troïka : les consultations bilatérales engagées avec les États-Unis, le Canada, le Japon et la Nouvelle Zélande ont permis de rapprocher les positions des uns et des autres sur plusieurs points ;
- IIEDH : le nombre de projets financés en 2004 démontre l'intérêt et l'importance de la ligne budgétaire. Toutefois, le rapport indique qu'il faut accorder plus d'importance à la réduction de l'écart existant entre les objectifs affichés par le programme et les actions réellement mises en œuvre (alors que le nombre de demande d'intervention ne cesse de croître). Toutefois, le bilan est largement positif avec un taux de 70% de projets considérés comme *excellents* ou *bons* par une étude indépendante. Reste que le programme lui-même manque parfois de flexibilité et de visibilité selon les ONG partenaires des projets.

- **Parlement européen** : le PE joue un rôle essentiel dans la défense des droits de l'homme. Il cherche à agir à la fois sur le court et le long terme. Par ailleurs, son « lobby » permanent sur le Conseil et la Commission pour aller toujours plus loin dans les actions menées en font une institution capitale pour la défense des droits de l'homme. On mettra en particulier en évidence son rôle de contrôle des processus électoraux : rôle largement mis en évidence au cours de l'année avec le déroulement de plusieurs élections dans le monde.

Le rapport détaille également d'autres grands volets de l'action communautaire en matière de droits de l'homme. Parmi ceux-ci on relèvera notamment les points suivants :

Grands thématiques : l'Union se bat sur de nombreux fronts pour faire reculer la peine de mort, la torture, les traitements inhumains et dégradants, la défense des droits des enfants, la lutte contre les enfants soldats, la thématique de l'asile, de l'immigration et des déplacements de personnes. Ces thèmes sont régulièrement abordés dans des forums internationaux au sein desquels l'Union défend ses positions traditionnelles. Au sein de l'Union même, ces thèmes font l'objet d'un suivi permanent, ce qui permet à l'Union d'avoir une voix plus forte à l'extérieur de ses frontières. Des efforts sont également faits pour faire ratifier en interne et en externe certains instruments internationaux tel que le statut de Rome sur la mise en place d'une Cour pénale internationale (99 ratifications à ce jour).

Instruments financiers : l'action de l'Union se marque de manière d'autant plus prégnante que des instruments financiers viennent renforcer le dialogue bilatéral. La ligne budgétaire IEDH constitue de ce point de vue un outil puissant dans la mesure où il permet la mise en œuvre, par ONG interposées, d'actions tous azimuts de renforcement de la démocratie et des droits de l'homme, là où les actions sont le plus nécessaire. Des fonds spécifiques liés à la mise en œuvre des accords de coopération régionaux mais aussi des lignes spéciales d'intervention permettent de renforcer encore l'appui de l'UE.

L'action de l'Union peut demander la mise en place d'innovation institutionnelle : c'est notamment le cas pour défendre les droits des femmes. Dans ce contexte, un large plan d'action a été mis en place en interne au sein de l'Union ainsi que la récente proposition de mise en place d'un Institut européen pour l'Égalité entre les hommes et les femmes, qui jouit d'un large appui du Parlement européen.

Sur le plan interne, c'est la lutte contre le racisme et la xénophobie qui fait l'objet d'une attention particulière : à cet égard, la mise en place d'une solide législation anti-discrimination et la mise en place d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes contribuent à rendre l'action de l'Union plus efficace.

On relèvera encore l'action concertée de l'Union dans les enceintes internationales ainsi que des actions spécifiques menées dans des pays tiers confrontés à des situations délicates : le rapport se concentre notamment sur la situation dans le voisinage direct de l'Union (Bulgarie, Roumanie et Turquie, en particulier) et dans les pays des Balkans où un accent tout particulier a été mis avec la possibilité pour certains des pays de cette zone d'entrer dans l'Union.

Un deuxième cercle d'actions est menée avec des pays avec lesquels l'Union entretient des relations contractuelles bilatérales : Israël, Jordanie, Moldova, Maroc, Autorité palestinienne, Tunisie, Ukraine ainsi qu'avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Égypte, la Géorgie et le Liban.

Enfin, certains pays font l'objet d'une attention tout particulière : c'est le cas d'Israël et des territoires palestiniens, de la République démocratique du Congo, du Soudan (Darfour), du Libéria et du Népal.

Conclusions: ce 7^{ème} rapport illustre à quel point les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques inspirent aujourd'hui de manière déterminante les politiques extérieures de l'UE. L'élargissement de l'Union à 25 pays n'a fait que renforcer son objectif commun. Parmi les nouveaux États

membres, nombreux sont ceux qui ont connu, dans un passé récent, des violations des droits de l'homme et l'absence de démocratie, ce qui a donné une plus grande actualité et un nouvel élan à l'action de l'Union dans ce domaine. La nomination de Michael Matthiessen comme représentant personnel pour les droits de l'homme du Secrétaire général du Conseil, Javier Solana, ainsi que d'un nombre croissant de représentants spéciaux de l'UE, prouve que l'Union a la volonté de mobiliser des ressources et des compétences spécialisées pour faire progresser ses actions.

La force de l'UE réside dans sa capacité à coordonner des politiques et des actions et à organiser des coopérations. Lorsqu'elle y parvient, comme c'est le cas à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des Nations unies, elle peut être persuasive, efficace et apporter une réelle valeur ajoutée aux efforts des États membres, de sorte que son influence en tant qu'entité est bien plus importante que celle de la somme de ses parties. L'adoption de stratégies et de positions communes, en harmonisant les politiques étrangères des États membres, a limité la capacité des violateurs des droits de l'homme à diviser l'UE.

Le présent rapport montre que les grandes institutions politiques de l'UE jouent toutes un rôle actif dans la promotion des droits de l'homme. Le fait de pouvoir affirmer qu'elle respecte intégralement les droits de l'homme à l'intérieur de ses frontières confère à l'Union une plus grande autorité lorsqu'elle s'exprime sur de telles questions dans les enceintes internationales. Il est intéressant de constater que la position de l'UE sur la peine de mort a davantage de poids, maintenant que tous ses États membres l'ont abolie.

Les résultats mis en lumière dans le présent rapport sont très encourageants. Parmi ceux-ci figurent un régime renforcé pour contrôler l'exportation du matériel utilisé pour pratiquer la torture, la lutte contre la pédophilie via Internet, l'attention portée aux défenseurs des droits de l'homme et la promotion de la Cour pénale internationale dans les États qui adhèrent à l'accord de Cotonou. Cependant, il y a aussi eu des échecs, notamment l'absence de réels progrès dans un certain nombre de pays et la forte réticence de certains à l'Assemblée générale des Nations unies à se pencher sur ces situations. La réforme du dispositif des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme représentera probablement un défi majeur pour l'UE au cours de l'année à venir. En dépit du caractère inégal des progrès constatés, l'UE est néanmoins convaincue que la grande majorité des européens soutient son action en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gestion des affaires publiques, et elle continuera à placer ces questions au centre de ses politiques.