



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.5.2001
COM(2001) 252 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA PROMOTION DES DROITS DE
L'HOMME ET DE LA DÉMOCRATISATION DANS LES PAYS TIERS**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Une approche communautaire plus cohérente	6
3.	Intégration des droits de l'homme et de la démocratisation dans le dialogue et la coopération.....	9
3.1.	Dialogue avec les pays tiers.....	9
3.1.1.	Dialogues régionaux et bilatéraux et accords de partenariat et de coopération.....	9
3.1.2.	Approches du dialogue	11
3.1.3.	Dialogue avec la société civile.....	11
3.2.	Intégration de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans les programmes d'aide communautaires	12
4.	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	14
4.1.	Valeur ajoutée de l'IEDDH.....	16
4.2.	Élaboration d'une stratégie pour l'IEDDH	17
4.2.1.	Priorités thématiques	17
4.2.2.	Connotation nationale.....	20
4.2.3.	Flexibilité.....	21
4.3.	Coopération avec les Nations unies et d'autres organisations internationales	21
5.	Agence européenne des droits de l'homme?.....	22
6.	Conclusions.....	23
Annexe 1	Modalités de dialogue avec les régions géographiques	
Annexe 2	Axes d'intervention	
Annexe 3	Liste des acronymes	

1. INTRODUCTION

Au cours de ces dix dernières années, la Commission européenne (CE) a adopté un certain nombre de communications relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation¹. La présente communication n'a pas pour ambition de changer radicalement la politique suivie. Elle vise plutôt à replacer cette politique dans le cadre de l'approche stratégique générale que suivra la Commission en matière de relations extérieures pour les années à venir. À la suite des changements survenus dans l'environnement extérieur et des réformes internes à la Commission, il est nécessaire de réorienter les stratégies en matière de droits de l'homme et de démocratie et de faire en sorte, en particulier, que ces questions imprègnent l'ensemble des politiques, des programmes et des projets communautaires. Tout au long de ce document, il est principalement question d'établissement de priorités, d'orientations, d'apports et d'impacts. La Commission souhaite être jugée sur ses résultats en matière de respect des objectifs de l'Union européenne. La présente communication esquisse la voie à suivre.

La base de l'action de l'Union européenne (UE) est claire. L'Union européenne cherche à défendre le caractère universel et indivisible des droits de l'homme -sur les plans civil, politique, économique, social et culturel- réaffirmé par la conférence mondiale des droits de l'homme à Vienne en 1993. L'Union européenne défend également le principe selon lequel les droits des femmes et des fillettes sont inaliénables, indivisibles et font partie intégrante des droits de l'homme universels, ainsi que l'a réaffirmé la déclaration de Pékin et sa plate-forme d'action. La protection de ces droits, la promotion d'une démocratie pluraliste, de même que l'établissement de réelles garanties pour l'État de droit et la lutte contre la pauvreté font partie des objectifs fondamentaux de l'Union européenne. Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, réaffirme, dans son article 6, que l'Union européenne «*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*» et souligne, dans son article 49, que le respect de ces principes est également requis pour les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Il a également introduit, à l'article 7, un mécanisme destiné à sanctionner les violations graves et persistantes des droits de l'homme par les États membres de l'Union européenne. Ce mécanisme a encore été renforcé par le traité de Nice conclu en décembre 2000. Il a aussi étendu l'objectif de promotion du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la coopération au développement à toutes les autres formes de coopération avec les pays tiers (art. 181 bis TCE).

L'action de la Commission dans le domaine des relations extérieures sera guidée par le respect des droits et des principes contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union, officiellement proclamée lors du sommet de Nice en décembre 2000, ce qui aura pour effet de renforcer la cohérence entre les approches internes et externes de l'Union européenne. La Charte sensibilise les citoyens de l'Union européenne à l'importance capitale et au bien-fondé des droits fondamentaux par un travail de codification réalisé à partir de sources d'inspiration diverses, telles que la Convention européenne des droits de l'homme, des traditions constitutionnelles communes et des instruments internationaux.

¹ L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme, COM (95) 567 final; La prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, COM (95) 216 final; Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques: les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP, COM (98) 146 final, et la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme dans les pays candidats à l'adhésion, COM (99) 256 final. Communication sur l'assistance et l'observation électorales de l'Union européenne, COM (2000) 191 final.

L'Union européenne est bien placée pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Elle cherche en permanence à améliorer sa propre gestion démocratique des affaires publiques, tandis que la Commission s'apprête à adopter un livre blanc sur ce thème. Fait unique parmi les acteurs internationaux, les quinze États membres de l'Union sont tous des démocraties ayant intégré les mêmes principes issus des traités dans leurs politiques intérieures et extérieures. Cela donne à l'Union européenne un poids politique et moral considérable. Qui plus est, en tant qu'acteur économique et politique jouissant d'un rayonnement diplomatique international et consacrant un important budget à l'aide extérieure, l'Union européenne possède à la fois une influence et un pouvoir de négociation qu'elle peut mettre au service de la démocratisation et des droits de l'homme.

Depuis 1992, la CE a inclus dans tous ses accords avec des pays tiers une clause faisant du respect des droits de l'homme et de la démocratie un «élément essentiel» des relations de l'Union européenne. Cette clause est unique dans les accords bilatéraux. Cette approche a été encore développée dans l'accord de Cotonou signé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en juin 2000, qui se fonde sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques. Elle constitue une étape essentielle dans l'élaboration des politiques de l'Union européenne en matière de droits de l'homme.

En novembre 2000, le Conseil et la Commission ont adopté une importante déclaration conjointe sur la politique communautaire de développement², qui a été saluée par le Parlement européen (PE). Avec la réforme de la gestion de l'aide extérieure, cette déclaration constitue un cadre nouveau pour la mise en œuvre de la politique communautaire de développement. Cette nouvelle politique de développement repose fermement sur le principe d'un développement humain et social à la fois viable, équitable et participatif. La promotion des droits de l'homme, de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques en fait partie intégrante.

La réduction de la pauvreté, qui est l'objectif numéro un de la politique communautaire de développement, ne sera durablement acquise qu'avec l'avènement de véritables démocraties participatives et de gouvernements responsables. Les gouvernements corrompus et autocratiques sont susceptibles de détourner l'aide au développement, soit pour maintenir la répression, soit à des fins d'enrichissement personnel, au détriment de leurs populations. Ce genre de gouvernements sont également sources de conflits et d'instabilité dans leur région. Les gouvernements démocratiques et pluralistes respectueux des droits des minorités sont moins enclins à recourir au nationalisme, à la violence ou à l'agression, tant sur le plan intérieur qu'à l'encontre de leurs voisins et des autres pays. Conflits et instabilité sont coûteux sur le plan humain. Ils risquent également de coûter cher à l'Union européenne, en sa qualité de premier fournisseur d'aide au monde et de destination prisée par les immigrants.

Le processus de la mondialisation est porteur d'un espoir de liberté, de justice et de prospérité. Mais il a également ses aspects négatifs. Il est à craindre, en effet, que la mondialisation ne nuise au «bien-être» des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète, que les pays et les populations ne puissent tous tirer parti de ses avantages potentiels et qu'elle ne débouche sur une uniformité des valeurs culturelles. Il convient de prêter une attention particulière aux droits des groupes vulnérables et de renforcer ceux qui risquent l'exclusion,

² Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission sur la politique communautaire de développement, du 10 novembre 2000, disponible sur: http://europa.eu.int/comm/development/lex/fr/council20001110_fr.htm.

afin d'éviter que le processus de la mondialisation ne creuse le fossé existant entre les milliards d'individus qui en profitent et les autres milliards qui restent plongés dans une misère noire. L'Union européenne a un rôle à jouer en apportant des réponses positives à ces préoccupations. Au moyen de sa politique en faveur des droits de l'homme et de la démocratisation, elle peut contribuer à faire de la mondialisation un processus véritablement participatif.

L'Union européenne doit également encourager d'autres acteurs internationaux, tels que les entreprises multinationales, à contribuer pleinement à améliorer le respect des droits de l'homme dans le monde et à user de leur influence souvent considérable dans les pays en développement afin d'aider ces derniers, plutôt que de saper leurs efforts en vue d'un développement durable. Ces entreprises ont intérêt à agir de la sorte car des pays stables et des sociétés libres sont également les meilleurs endroits pour investir et faire des affaires. Pour cette raison, la promotion des droits de l'homme et de la démocratie constitue, de surcroît, un complément essentiel au soutien communautaire visant à faciliter échanges et investissements multilatéraux.

La déclaration conjointe sur la politique communautaire de développement souligne l'importance de concentrer la coopération communautaire au développement sur certains secteurs. Elle voit dans le renforcement des capacités institutionnelles (notamment en matière de démocratie et de bonne gestion des affaires publiques) un domaine stratégique pour les activités communautaires. Elle compte aussi la promotion des droits de l'homme, l'égalité entre hommes et femmes et les droits des enfants parmi les principes à intégrer dans les activités de coopération. Cette déclaration de politique et la réforme en cours de la gestion de l'aide extérieure constituent un cadre nouveau pour les activités de la Commission en faveur des droits de l'homme et de la démocratisation.

La présente communication recense **trois** domaines dans lesquels la Commission a un rôle actif à jouer. Elle peut ainsi:

- promouvoir des politiques cohérentes pour soutenir les droits de l'homme et la démocratisation. La cohérence doit être de mise entre les politiques de la Communauté européenne, mais aussi entre celles-ci et les autres actions menées par l'Union européenne, notamment dans le cadre de la «Politique étrangère et de sécurité commune». Il convient également de promouvoir une action cohérente et complémentaire entre l'Union européenne et les États membres, en particulier en ce qui concerne la promotion et l'intégration des droits de l'homme dans l'aide au développement et d'autres aides officielles;
- donner une plus grande priorité aux droits de l'homme et à la démocratisation dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers et prendre davantage les devants, notamment en utilisant les possibilités offertes par le dialogue politique, le commerce et l'aide extérieure;
- adopter une approche plus stratégique de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), en mettant les programmes et projets sur le terrain au diapason des engagements communautaires en matière de droits de l'homme et de démocratie.

La communication est donc principalement, mais non exclusivement, axée sur le rôle de l'aide extérieure communautaire dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation. Elle répond aussi à la demande formulée dans les conclusions du Conseil européen de

Cologne d'examiner l'opportunité de créer une agence européenne des droits de l'homme et de la démocratie.

Les chapitres 2 et 3 s'intéressent plus particulièrement aux pays autres que ceux auxquels la qualité de «candidats» à l'adhésion à l'Union européenne a été reconnue. Pour les pays candidats, l'approche élaborée dans l'Agenda 2000 sur la base des critères d'adhésion établis en 1993 par le Conseil européen de Copenhague est d'application³. Il y est stipulé que l'adhésion requiert du pays candidat qu'il «ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection». Le respect des critères politiques de Copenhague est une condition nécessaire à l'ouverture des négociations d'adhésion.

2. UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE PLUS COHERENTE

En raison du caractère intersectoriel des droits de l'homme et de la démocratisation, il est nécessaire de déployer des efforts considérables pour garantir une certaine cohérence⁴. Les activités de la Communauté ne peuvent être dissociées des autres actions de l'Union européenne. Le Conseil a également appelé au renforcement de la coordination entre la Commission et les États membres⁵, afin d'améliorer la synergie entre l'action de la Communauté et celle des États membres.

L'UE s'appuie sur un large éventail d'instruments, afin de promouvoir les objectifs des droits de l'homme et de la démocratisation dans les relations extérieures. Ces instruments procèdent de l'engagement de l'Union européenne à protéger les droits fondamentaux, ainsi que l'a réaffirmé la proclamation de la Charte. Certains relèvent de la diplomatie et de la politique étrangère traditionnelles, comme les démarches et interventions au sein des enceintes des Nations unies et les sanctions. D'autres comportent des instruments de coopération financière et sont assortis de dialogues bilatéraux. D'autres sont plus innovants, et insuffisamment exploités, comme les instruments communautaires applicables à certains domaines tels que l'environnement, le commerce, la société de l'information et l'immigration, dont le champ d'application peut inclure des objectifs en matière de droits de l'homme et de démocratisation. Ces instruments doivent être utilisés de manière logique, afin de gagner en synergie et en cohérence et de garantir un emploi le plus efficace possible des ressources, en vue de promouvoir un développement durable et le respect des droits de l'homme et de la démocratisation dans le monde. La Commission, qui partage avec le Conseil l'obligation, au titre du traité (article 3 TUE), d'assurer la cohérence de l'ensemble de son action extérieure, devrait veiller à ce que ces différents instruments soient utilisés de manière cohérente et efficace. Cette démarche devrait être entreprise, tant sur le plan interne qu'avec les principaux partenaires institutionnels de la Commission, à savoir le Parlement européen et le Conseil.

L'engagement absolu du Parlement européen dans les politiques poursuivies dans ce domaine contribue à assurer une plus grande légitimité démocratique. Le Parlement européen s'emploie

³ L'approche retenue dans l'Agenda 2000 se limitait à l'origine aux dix pays candidats d'Europe centrale et orientale. Cependant, à l'issue du Conseil européen de Cardiff, en juin 1998, elle a été élargie à Chypre et à la Turquie, puis à Malte, lorsque ce pays a décidé de réactiver sa demande d'adhésion, en février 1999.

⁴ Le rapport du *Comité des Sages* a également plaidé en faveur d'une politique communautaire des droits de l'homme qui soit informée, cohérente et crédible. «Diriger par l'exemple: un agenda des droits de l'homme pour l'Union européenne en l'an 2000» - Institut universitaire européen (octobre 1998 - rapport commandé par la CE à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et disponible sur <http://www.iue.it/AEL/events.htm>).

⁵ Conclusions du conseil Affaires générales du 9.10.2000.

activement à soumettre des questions, à organiser des débats et à prendre des résolutions sur les questions des droits de l'homme. Il organise régulièrement des missions vers les pays tiers. Par l'intermédiaire de ses délégations interparlementaires, il a un rôle important à jouer en encourageant le développement d'institutions parlementaires démocratiques dans les pays tiers. Il garde un contact régulier avec les organisations et les défenseurs des droits de l'homme.

La meilleure façon pour la Commission de garantir une certaine cohérence entre les approches du Parlement européen et les siennes est de procéder à un échange régulier de vues et de prendre en compte, le cas échéant, les priorités du Parlement dans ses propres approches. Dans le cadre du suivi apporté à la communication sur l'assistance et l'observation électorales, la Commission et le Parlement ont déjà commencé à renforcer leur coordination au moyen, notamment, de la participation de parlementaires européens aux missions d'observation communautaires. Les contacts existants doivent être intensifiés. La Commission impliquera le Parlement dans la discussion des priorités de programmation en matière d'aide extérieure concernant les droits de l'homme et la démocratisation. La Commission tiendra le Parlement informé en faisant régulièrement le point sur les actions entreprises et en évaluant leur stade d'avancement par rapport aux objectifs.

Avec le Conseil et les États membres, la Commission occupe une position privilégiée pour promouvoir la cohérence entre l'activité de la Communauté, celle de l'Union européenne et celle des États membres. Ainsi, tandis qu'une décision communautaire est nécessaire pour constituer une mission d'observation électorale de l'Union européenne, la Commission devrait veiller à la conformité d'une telle décision avec les priorités politiques de l'Union européenne et avec la PESC. La Commission s'assure également que sa contribution aux discussions du Conseil et les positions qu'elle adopte dans les enceintes internationales consacrées aux droits de l'homme sont le reflet de l'action communautaire et de la PESC. La Commission participe à la contribution de la Communauté à l'élaboration du rapport annuel du Conseil sur les droits de l'homme établi en 1999.

Il se peut que le Conseil ait, pour sa part, une approche quelque peu fragmentée de la politique des droits de l'homme et de la démocratisation, étant donné qu'il aborde ces questions tant d'un point de vue géographique que thématique et tant dans le cadre de la CE que de la PESC. La Commission partage avec la présidence et les différents États membres la responsabilité de la cohérence des positions.

Elle préside, en outre, les comités des États membres chargés d'adopter les stratégies et, dans certains cas, les projets individuels relevant des instruments de coopération de la Communauté: Fonds européen de développement (FED), Assistance technique à la Communauté des États indépendants (Takis), Amérique latine et Asie (ALA), Méditerranée (MEDA), Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), etc. Elle devrait veiller à ce que l'approche adoptée dans ces comités soit cohérente, tant avec les positions PESC prises par le Conseil qu'avec les approches d'autres comités. La Commission devrait être attentive aux possibilités d'encourager la cohérence, en faisant en sorte, par exemple, que les comités soient au fait de l'ensemble des documents stratégiques et de programmation ayant une incidence sur leur domaine d'intérêt (tout en veillant à ce que les décisions ne soient prises que dans l'organisme approprié). La Commission se fera le chantre de l'échange d'informations sur les politiques, les programmes et les projets en matière de droits de l'homme et de démocratie, afin de créer une culture des meilleures pratiques et d'optimiser à la fois l'emploi de ressources financières et humaines restreintes et l'impact des projets sur le terrain.

Pays par pays et conformément aux conclusions du Conseil «Affaires générales» (CAG) d'octobre 2000 en matière d'aide extérieure, les délégations de la Commission doivent promouvoir une action cohérente et complémentaire au moyen d'une coordination sur le terrain et d'un échange d'informations régulier et à double sens entre la CE et les États membres sur leurs programmes de coopération et leurs projets en matière de droits de l'homme et de démocratisation. De tels échanges ne devraient pas se limiter aux projets, mais aussi s'étendre aux questions thématiques et stratégiques propres au pays en question.

L'adoption, en mai 2000, d'un cadre de coopération communautaire pour les documents de stratégie par pays⁶ fournit désormais une base stratégique à une telle coordination. Il permet également à la Commission d'adopter une approche plus cohérente en matière de promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans le monde, en utilisant les divers instruments financiers mis à sa disposition. On a parfois reproché à l'action précédente d'être fragmentée et incohérente, notamment entre les pays et les régions. Les documents de stratégie par pays encouragent une approche plus systématique en exigeant une analyse de la situation des droits de l'homme, de la démocratisation et de l'État de droit dans chaque pays.

Outre cette approche axée sur des programmes de coopération, la Commission, fidèle à son engagement de respecter la Charte de l'Union européenne, fera en sorte de bannir systématiquement tout impact néгатif sur les droits de l'homme et la démocratisation dans la formulation d'autres politiques et, chaque fois que possible, d'adapter les politiques de telle sorte qu'elles aient un impact positif. Les domaines susceptibles de faire l'objet d'une attention particulière sont ceux de **la justice et des affaires intérieures**, comprenant **l'immigration, le droit d'asile et la lutte contre le crime organisé**, de **la politique sociale**, de **l'environnement**, de **la culture**, de **la recherche** et de **la société de l'information**. Une méthodologie d'évaluation des progrès accomplis sera mise au point sur la base de l'expérience internationale, notamment celle employée pour promouvoir l'égalité des sexes.

Les domaines du **commerce** et de **l'investissement** ont assisté, ces dernières années, à une prolifération d'initiatives visant à promouvoir les droits de l'homme, dans les pays en développement en particulier. Le Parlement européen a pris une part particulièrement active dans ce débat⁷. Au nombre des acteurs principaux figurent aussi les partenaires sociaux (organisations patronales et syndicales) et les organisations de la société civile. Les syndicats sont souvent les organisations de masse les plus importantes dans les pays partenaires et les gardiens des normes de travail internationales, notamment en matière de liberté d'association. L'Union européenne est d'avis que le respect des droits sociaux et des normes de travail est le gage d'un développement socio-économique durable et équitable. Elle suit une approche positive en favorisant le développement social au moyen de mesures incitatives et de renforcement des capacités, plutôt que de recourir à des sanctions. La CE possède son propre instrument, en l'occurrence la «clause sociale incitative» du système des préférences généralisées (SPG), qui prévoit d'étendre les préférences aux pays respectueux de certaines normes de l'Organisation internationale du travail (OIT)⁸. L'accord de Cotonou encourage la coopération en matière de commerce et de normes fondamentales du travail. La Commission

⁶ Document de travail des services de la Commission sur la coopération communautaire: cadre pour les documents stratégiques par pays, SEC(2000)1049, et notamment la section B3 de l'analyse politique (http://europa.eu.int/comm/development/lex/fr/sec2000_1049_0_fr.htm).

⁷ Rapport (Howitt) A4-0508/98 du Parlement européen sur un code de conduite pour les entreprises européennes opérant dans les pays en voie de développement

⁸ Règlement (CE) n° 2820/98 du Conseil portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1^{er} juillet 1999 au 31 décembre 2001, JO L 357 du 30.12.1998, pp. 1-12.

participe, elle aussi, activement aux débats menés, à l'OIT, sur les normes fondamentales du travail et, dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sur le rôle des entreprises multinationales.

La Commission soutient de nombreuses initiatives prises par d'autres organisations en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Elle compte adopter, en juin 2001, un livre vert sur la responsabilité sociale des entreprises, qui invitera les parties intéressées à exprimer leur point de vue quant à la valeur ajoutée d'une approche européenne de promotion de tous les aspects de la RSE, y compris de sa dimension externe.

3. INTEGRATION DES DROITS DE L'HOMME ET DE LA DEMOCRATISATION DANS LE DIALOGUE ET LA COOPERATION

Pour être effectif, le respect des droits de l'homme et de la démocratie devrait faire partie intégrante de toutes les politiques extérieures de l'Union européenne. Il y a donc lieu d'inclure ces questions dans la programmation, la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques et des programmes, ainsi que dans le dialogue entamé par la Commission et le Conseil avec leurs partenaires.

3.1. Dialogue avec les pays tiers

Les États sont les principaux responsables de la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils ont à répondre devant leurs citoyens, la communauté internationale et les Nations unies du non-respect éventuel des droits de l'homme dans leur pays. Le moyen le plus efficace d'opérer un changement est donc d'établir avec des gouvernements un partenariat positif et constructif, reposant sur le dialogue, le soutien et l'encouragement. Il doit aussi avoir pour but d'améliorer la compréhension et le respect mutuels et d'encourager une réforme durable. Toutefois, le succès d'une telle initiative est tributaire de la volonté réelle des États de coopérer. L'Union européenne devrait poursuivre cette approche dans la mesure du possible, tout en admettant que, parfois, le pays tiers n'est pas véritablement disposé à rechercher le changement au moyen du dialogue et de la consultation, auquel cas des mesures négatives peuvent s'avérer plus adéquates. C'est sur cette base que reposent les accords de l'Union européenne comportant une clause sur les éléments essentiels, ainsi que les «clauses de suspension». Toutes les possibilités de progression sont exploitées avant que l'Union européenne ne recoure à des sanctions.

3.1.1. Dialogues régionaux et bilatéraux et accords de partenariat et de coopération

L'Union européenne est engagée dans un dialogue politique plus ou moins formel avec tous les pays avec lesquels elle entretient des relations. Dans de nombreux cas, la base du dialogue sur les droits de l'homme et la démocratie est la clause sur les «éléments essentiels» insérée depuis 1992 dans tous les accords signés entre la Communauté et les pays tiers, qui s'applique à présent à plus de 120 pays⁹. Même lorsque aucun accord comportant ces clauses n'est en vigueur, le dialogue politique devrait rendre compte des dispositions du traité en matière de droits de l'homme et de démocratie. L'annexe 1 donne de plus amples détails sur les modalités de dialogue avec les différentes régions.

⁹ Une clause type a été approuvée par le Conseil en 1995. L'approche de la Commission est présentée dans sa communication sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la communauté et les pays tiers (COM (95) 216 final).

La clause «éléments essentiels» stipule que le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme est le fondement des politiques internes et externes des parties et constitue un «élément essentiel» de l'accord. Dans des accords plus récents, cette clause est renforcée par une disposition finale en cas de non-exécution de l'accord. Chaque partie est ainsi tenue de consulter l'autre avant de prendre des «mesures», sauf en cas d'urgence spéciale. Une déclaration d'interprétation, ou la clause elle-même, précise que les cas d'urgence spéciale incluent la violation d'un «élément essentiel» de l'accord. Les mesures peuvent, notamment, inclure la suspension des contacts de haut niveau et des modifications aux programmes de coopération, comme l'ajournement de nouveaux projets ou le recours à des canaux de distribution différents. L'Union européenne peut, ainsi, suspendre la coopération avec les gouvernements, tout en continuant à soutenir les populations locales au moyen de projets exécutés par des organisations de la société civile.

Cependant, le fait que l'Union européenne insiste pour inclure des clauses sur les éléments essentiels ne signifie pas qu'elle entend poursuivre une approche négative ou punitive. Ces clauses ont pour but de favoriser le dialogue et les mesures positives, comme un soutien commun à la démocratie et aux droits de l'homme, l'adhésion, la ratification et la mise en œuvre d'instruments internationaux consacrés aux droits de l'homme, lorsque ceux-ci font défaut, de même que la prévention des crises, via l'établissement de relations cohérentes et à long terme. Le dialogue sur les droits de l'homme qu'elles rendent possible devrait être à double sens, l'Union européenne acceptant également de débattre des questions des droits de l'homme et de la démocratisation à l'intérieur de ses propres frontières.

Miroir de l'intérêt des deux parties à promouvoir les droits de l'homme, le dialogue devrait également permettre d'échanger des points de vue sur des questions thématiques qui peuvent ne pas concerner tel ou tel pays, comme la peine de mort, la torture, le racisme et la xénophobie, le droit des femmes, afin, notamment, de créer des coalitions et de soutenir les positions communautaires au sein des enceintes internationales, comme les Nations unies. Le dialogue peut, de surcroît, permettre un échange utile d'opinions sur la situation des droits de l'homme dans d'autres pays tiers, notamment lorsque les partenaires font partager des connaissances et un savoir-faire particuliers dans ce domaine.

La Commission pense que le fait d'inclure plus systématiquement les questions des droits de l'homme et de la démocratie dans le dialogue politique donnera un fondement aux clauses sur les éléments essentiels et permettra aux deux parties de recenser les mesures les plus efficaces en vue d'asseoir la stabilité politique et économique. Un dialogue à long terme sur les droits de l'homme et la démocratisation fait également partie de la stratégie de prévention des conflits de l'Union européenne¹⁰. Il peut jouer un rôle d'alerte précoce en mettant en exergue, à un stade avancé, les problèmes susceptibles à l'avenir de déboucher sur des conflits violents, tout en contribuant à leur résolution.

Dans l'ensemble de ses dialogues avec les pays tiers (hormis les pays candidats, qui ont un statut spécial), la Commission fera en sorte, à l'avenir, que la discussion porte sur des questions préoccupantes en matière de droits de l'homme et de démocratie, si ce n'est déjà le cas. Cette démarche concernera à la fois le dialogue propre à la Commission, y compris celui établi par l'intermédiaire de ses délégations, et le dialogue entamé sur une base institutionnelle (format troïka, conseils d'association, etc.).

¹⁰ Communication sur la prévention des conflits du 11 avril 2001 (COM (2001) 211).

3.1.2 *Approches du dialogue*

Les discussions entre la Commission et le pays partenaire devraient, notamment, être liées à l'établissement du programme d'aide communautaire. Le dialogue devrait encourager les gouvernements partenaires à faire de la recherche de la paix et de la stabilité une partie intégrante de leurs plans de développement et recenser les possibilités pour l'aide communautaire de contribuer à ces objectifs. Les discussions devraient porter sur la manière dont la ratification des instruments relatifs aux droits fondamentaux de l'homme et d'autres accords internationaux fondés sur le respect du droit (conventions OIT, convention sur la biodiversité, etc.), ainsi que leur mise en œuvre effective pourraient être menés; elles devraient être accompagnées d'une réflexion sur le suivi à donner aux recommandations des Nations unies. Cela rend compte de la priorité communautaire accordée à la promotion du renforcement des capacités institutionnelles, de la bonne gestion des affaires publiques et de l'État de droit.

L'analyse de la situation en matière de politique et de sécurité figurant dans les documents de stratégie par pays fournit un point de départ. Le cadre commun pour les documents de stratégie par pays exige que cette question soit examinée dans un contexte élargi, y compris la dimension régionale, la situation des droits de l'homme, soit les droits économiques et sociaux, de même que les droits civils et politiques et les facteurs culturels et sociaux entrant en ligne de compte et ayant une incidence directe sur le processus politique et sur les risques de conflit et d'instabilité. Il peut être question de participation démocratique (suffrage universel, élections libres, multipartisme, égalité d'accès à l'activité politique, processus décisionnels participatifs, etc.); des droits de l'homme (adhésion aux conventions et traités internationaux sur les droits de l'homme et respect des engagements pris dans ce cadre, protection des libertés civiles, notamment la liberté d'expression et de réunion, suivi effectif du respect des droits de l'homme, etc.); de l'État de droit (justice indépendante et efficace, cadre légal transparent, égalité de tous les citoyens devant la loi, police et administration publique assujetties à la loi, mise en application des obligations contractuelles, etc.).

Pour être constructifs, les dialogues devraient se voir attribuer certains objectifs, définis en commun et dépendant des circonstances locales. Ces objectifs sont nécessaires à l'Union européenne et au pays partenaire pour mesurer les progrès accomplis dans le temps. Il pourrait s'agir de la ratification d'instruments internationaux, de la résolution pacifique de conflits existants ou potentiels ou d'avancées concrètes en matière de respect des droits de l'homme au sein des groupes vulnérables. Il existe des indicateurs acceptés à l'échelle internationale, comme ceux établis par l'OIT, les Nations unies et le Conseil de l'Europe. La Commission y aura recours, le cas échéant, en évaluant leur utilité en cas de nouveaux développements dans ce domaine. L'Union européenne devrait, toutefois, éviter d'utiliser les indicateurs de manière machinale ou tenter de comparer ou classer les performances des différents pays. Chaque situation est différente. Les grandes tendances comptent davantage que les visions instantanées. L'objectif de l'Union européenne devrait être de suivre une approche cohérente entre les pays et les régions, en évitant de faire deux poids deux mesures.

Le dialogue devrait être transparent. La Commission évaluera l'incidence de son dialogue et des activités connexes et en rendra compte au Parlement et aux États membres.

3.1.3 *Dialogue avec la société civile*

La société civile apporte une contribution importante à l'élaboration des politiques dans l'ensemble des régions avec lesquelles l'Union européenne entretient des relations. L'accord de Cotonou renforce officiellement le rôle de la société civile, y compris des ONG. La

Commission s'appuiera sur l'expérience acquise et poursuivra le dialogue entamé avec la société civile et les ONG sur les questions des droits de l'homme et de la démocratisation au travers de ses délégations et à Bruxelles, notamment lors de la réunion du groupe de contact sur les droits de l'homme au Parlement européen.

Ces échanges fournissent des informations utiles aux deux parties et renforcent la compréhension mutuelle. Ils devraient avoir lieu dans le cadre de l'approche globale de la Commission vis-à-vis du dialogue avec la société civile. Le dialogue avec les décideurs politiques devrait être facilité, par exemple, par une plus grande transparence dans l'élaboration des politiques de la Commission et par l'utilisation d'Internet. Au niveau local, la Commission se servira de son rôle de coordinateur pour organiser des tables rondes occasionnelles avec la société civile et les États membres. Elles pourraient porter sur des questions politiques et recenser des domaines dans lesquels la CE et les États membres pourraient apporter leur soutien pour renforcer la société civile.

Les conclusions du Conseil de décembre 1998 ont appelé à «réfléchir à la nécessité d'organiser périodiquement un forum de discussion sur les droits de l'homme auquel participeraient les institutions communautaires, ainsi que des représentants d'établissements universitaires et d'ONG». Trois forums ont été organisés à ce jour en coopération avec la présidence du Conseil¹¹ et un quatrième aura lieu en mai 2001.

La Commission estime que ces forums ont été utiles et qu'un forum rassemblant les acteurs appropriés pourrait être la pièce maîtresse du dialogue de l'Union européenne avec les ONG sur les droits de l'homme et la démocratisation. Il n'en demeure pas moins que le forum peut encore gagner en efficacité et en représentativité (grâce, notamment, à la possibilité d'une plus grande participation de la société civile) et que son objet mérite d'être défini plus clairement. La Commission évaluera donc les forums organisés à ce jour, puis, forte des enseignements tirés, consultera le Conseil, le Parlement et les ONG elles-mêmes quant à la meilleure voie à suivre. La Commission soumettra des propositions sur la manière dont le forum peut jouer un rôle dans la mise en œuvre de l'approche définie dans la présente communication.

3.2. Intégration de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans les programmes d'aide communautaires

Les programmes d'aide extérieure de la Communauté européenne (Phare, Tacis, ALA, MEDA, CARDS) totalisent quelque 5 milliards d'euros par an, qui viennent s'ajouter aux ressources du Fonds européen de développement pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (13,5 milliards d'euros au titre du 9^{ème} FED pour la période 2000-2007)¹². Cette aide est, notamment, destinée à la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, au moyen de programmes principalement, mais non exclusivement, consacrés à l'aide transitant par les gouvernements, dont l'essentiel vise à s'attaquer aux causes fondamentales de la pauvreté.

¹¹ Forum de discussion communautaire, Bruxelles, 30 novembre et 1^{er} décembre 1999 – conférence communautaire sur les droits de l'homme: «l'Union européenne et le rôle central des droits de l'homme et des principes démocratiques dans les rapports avec les pays tiers», Venise, 25-28 mai 2000 – forum communautaire sur les droits de l'homme, Paris, 13 décembre 2000. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/conf/index.htm.

¹² À titre d'exemple, 182 millions d'euros de programmes FED sont allés au soutien direct des droits de l'homme et de la démocratisation de 1997 à 2000. Quelque 115 millions d'euros supplémentaires ont financé l'assistance et l'observation électorales entre 1996 et 1999, dont 71 millions ont été dépensés en Afrique (en partie dans le cadre du FED).

À l'exception du FED (qui s'applique dans le cadre de l'accord de Cotonou), les programmes sont basés sur des règlements du Conseil érigeant explicitement les droits de l'homme et la démocratisation en principes ou en priorités, et ce, de diverses manières. La politique communautaire de développement s'attaque également aux causes fondamentales de la pauvreté et repose sur le principe d'un développement humain et social à la fois viable, équitable et participatif.

Les instruments financiers en faveur des pays candidats (Phare en particulier) constituent une base solide pour appliquer un traitement cohérent aux problèmes des droits de l'homme et de la démocratie. En ce qui concerne les autres instruments, la Commission renforcera l'incidence positive des programmes d'aide communautaire sur le respect des droits de l'homme (notamment des droits économiques, sociaux et culturels) et de la démocratisation en:

- incluant ces questions dans le dialogue servant à définir la stratégie par pays pour l'aide communautaire (voir point 3.1.2 ci-dessus);
- utilisant ces stratégies par pays pour axer les efforts vers certains secteurs ou certaines interventions intersectorielles, en vue d'améliorer la situation générale de la gestion des affaires publiques et recourir, de manière complémentaire, à la totalité des instruments communautaires disponibles, y compris l'IEDDH (voir ci-dessous), afin de promouvoir les droits de l'homme et la démocratisation;
- en soutenant la participation de la société civile à la coopération au développement menée par la CE, conformément à l'approche retenue par l'accord de Cotonou, et en renforçant la capacité des acteurs de la société civile engagés dans le dialogue et la mise en œuvre de programmes;
- en prenant des mesures actives pour recourir à des approches participatives dans l'élaboration des programmes et évaluer, contrôler et renforcer l'impact des différents projets et programmes sur les droits de l'homme;
- en tenant compte des résultats en matière de droits de l'homme (y compris des droits économiques, sociaux et culturels), de démocratie et d'État de droit au moment de décider des allocations par pays, dans le cadre des principaux programmes de coopération.

La Commission examinera la possibilité d'évaluer systématiquement l'incidence des projets de coopération sur les droits de l'homme et la démocratisation, de manière, d'une part, à éviter les effets négatifs et, d'autre part, à renforcer les effets positifs. Elle étudiera l'expérience des États membres, des organisations internationales et d'autres donateurs dans ce domaine, ainsi que l'approche retenue par la Commission pour l'évaluation de l'impact sur les rapports hommes-femmes et sur l'environnement. Même lorsqu'il s'avère impossible de procéder à de telles évaluations de l'impact, le personnel de la Commission travaillant sur les programmes d'aide a besoin d'être formé et davantage sensibilisé aux questions des droits de l'homme et de la démocratisation, afin de mettre en œuvre la nouvelle approche ébauchée ci-dessus.

Dans sa coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, la Commission commence d'ores et déjà à considérer les progrès enregistrés dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles en faveur des droits de l'homme, de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques comme un élément de la prise de décision concernant les allocations par pays, dans le cadre de l'enveloppe financière totale du FED. La communication sur la «relance du processus de Barcelone» a annoncé qu'une approche

identique serait suivie pour MEDA. Il s'agit là d'une mesure positive importante, susceptible d'encourager l'action des gouvernements, et que la Commission étendra à d'autres régions, afin de promouvoir une approche cohérente sur le plan international, tout en encourageant les États membres à lui emboîter le pas.

L'aide humanitaire fournie par l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) est destinée à alléger la souffrance humaine et le règlement 1257/96 déclare, sans équivoque, que les «décisions d'aide humanitaire doivent être prises de façon impartiale, en fonction exclusivement des besoins et de l'intérêt des victimes». L'aide humanitaire communautaire est donc destinée à toutes les victimes des crises, sans conditions, en toute impartialité et indépendamment des convictions politiques. Elle n'est pas liée au respect des droits de l'homme par tel ou tel pays bénéficiaire.

Cependant, la Commission est dans l'obligation, via ECHO, de veiller à ce que les actions humanitaires elles-mêmes respectent les droits de l'homme et contribuent à la protection des droits des victimes des conflits armés. Un consensus se fait jour également parmi les ONG et organisations internationales humanitaires pour intégrer une analyse des droits de l'homme dès les premiers stades de planification des actions humanitaires, afin d'atténuer d'éventuels effets secondaires, voire même de contribuer à la protection des droits des victimes.

C'est pourquoi la Commission vient de proposer une «approche de l'aide humanitaire axée sur les droits de l'homme». Celle-ci comporte deux aspects: des actions de protection humanitaire sont financées en cas d'urgence, tandis que des considérations spécifiques aux droits de l'homme sont intégrées dans l'aide humanitaire. Cela signifie qu'à compter du 1^{er} février 2001, au moment de soumettre à ECHO des projets humanitaires en vue d'obtenir un financement, les partenaires sont tenus d'expliquer dans quelle mesure leur action aura une incidence sur la situation des droits de l'homme dans la région.

4. INITIATIVE EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE ET LES DROITS DE L'HOMME (IEDDH)

Environ 100 millions d'euros sont disponibles chaque année au titre de la ligne B7-7 du budget connue depuis 1994 sous le nom d'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), afin de soutenir les actions dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratisation et de la prévention des conflits qui doivent être exécutées essentiellement en partenariat avec les ONG et les organisations internationales. Les règlements 975/99 and 976/99¹³ constituent la base juridique de ces actions.

L'IEDDH a fait l'objet de plusieurs rapports du PE¹⁴ et de nombreuses évaluations¹⁵. Ceux-ci ont en général reconnu la contribution positive apportée par la Communauté européenne en ce

¹³ Règlements (CE) n° 975 et 976 du Conseil du 29 avril 1999, JO L 120 du 8 mai 1999.

¹⁴ Rapport Lenz sur la création d'une structure de coordination unique à l'intérieur de la Commission compétente en matière de droits de l'homme et de démocratisation (PE 220.735/fin du 4.12.97); rapport Imbeni concernant le rapport de la Commission sur la mise en oeuvre des actions de promotion des droits de l'homme et de la démocratisation (pour l'année 1995), COM (96) 0672 – C4 – 0095/97, PE 223.610/fin du 2.12.97; rapport Roubatis sur COM (95) 0567 – C4 – 0568/95, PE228.009 fin. du 6.11.98;

¹⁵ Voir [http:// europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm), notamment: évaluation des aspects de l'aide communautaire au développement accordée à la région MED - COWI - Danemark - novembre 1998; évaluation de l'aide communautaire affectée aux actions positives menées dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie dans les pays ACP, 1995 – 1999; Franklin Advisory Services, août 2000. Évaluation du programme PHARE et TACIS pour la démocratie: European Institute

qui concerne la protection des droits de l'homme et la mise en place des processus démocratiques dans les pays tiers. Toutefois ils ont également observé que l'impact de l'aide communautaire accordée par le biais de l'IEDDH comme des principaux programmes d'assistance était réduit, l'accent n'étant pas mis suffisamment sur les priorités et le caractère durable des actions restant limité. Ces rapports ont suggéré que l'impact de l'aide pourrait être considérablement renforcé par l'élaboration d'une vision plus stratégique de la manière d'utiliser les instruments à la disposition de la Communauté pour soutenir les objectifs relatifs aux droits de l'homme et à la démocratie. La gestion de ce programme a également été critiquée.

La Commission a déjà commencé à réorganiser la programmation et la mise en œuvre de l'IEDDH, et la réforme générale de l'aide extérieure de la CE améliorera en outre considérablement son efficacité. La gestion de l'IEDDH est rendue plus transparente grâce notamment à la publication régulière de rapports sur les actions financées¹⁶ et à l'établissement de lignes directrices, de formats types et de documents d'évaluation des projets exposant clairement la façon dont les propositions de projets doivent être évaluées et sélectionnées.

Pour la mise en œuvre de l'IEDDH, la Commission s'appuiera sur l'expérience acquise au cours de ces dernières années en se fondant sur son vade-mecum de 1998 sur la gestion des subventions qui expose les principales procédures à appliquer pour engager et dépenser les crédits provenant des lignes budgétaires. Ce document demande, *entre autres*, que les subventions disponibles fassent l'objet d'une publicité généralisée et que pour cibler les bénéficiaires, on définisse clairement le but des subventions tel qu'il découle des objectifs visés et de l'impact recherché.

Les trois instruments ci-dessous sont actuellement utilisés pour mettre en œuvre l'IEDDH et continueront à constituer la base de l'approche suivie par la CE:

- **Appels à proposition**, donnant lieu à une publication au journal officiel et sur le site web de la Commission.
- **Micro-projets** (<50 000 euros sur 12 mois), gérés par les délégations de la Commission et attribués dans le cadre d'appels à propositions locaux. Ils devraient être étendus à un plus grand nombre de délégations au fur et à mesure que celles-ci acquerront une plus grande capacité de gestion locale dans le cadre de la réforme de l'aide extérieure.
- **Projets ciblés**¹⁷, exécutés en appui d'objectifs généraux ne pouvant être atteints dans le cadre d'appels à proposition ou de micro-projets et sélectionnés conformément à des orientations transparentes ayant fait l'objet d'une publication.

(Sussex)/ISA Consult/GJW, novembre 1997. Voir également le rapport spécial n°12/2000 de la Cour des comptes européenne relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers (JO C 230 du 10.08.2000).

¹⁶ Mise en œuvre des mesures visant à promouvoir le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques dans les relations extérieures pour 1996-1999; COM (2000) 726 final du 14.11.00. Un rapport détaillé sur les actions bénéficiant d'un soutien au titre du budget 2000 sera publié en juin 2001.

¹⁷ Tous les projets financés par l'IEDDH, y compris ceux qui sont sélectionnés au moyen d'appels à propositions, poursuivent des objectifs spécifiques. L'expression 'projets ciblés' fait référence aux projets financés à l'initiative de la Commission conformément à des priorités spécifiques.

La Commission s'engagera également dans une évaluation plus efficace des activités entreprises et de leur impact en procédant à des échanges d'expérience réguliers avec le comité des droits de l'homme et de la démocratie; tant les actions de la CE que les activités bilatérales seront examinées afin de rechercher des synergies et des améliorations. La possibilité de mettre au point des indicateurs d'impact continuera d'être étudiée.

4.1. Valeur ajoutée de l'IEDDH

En dépit de ces améliorations qui sont prévues ou en cours d'introduction, il demeure nécessaire d'élaborer une approche plus stratégique en ce qui concerne l'IEDDH et ses relations à d'autres instruments, conformément aux recommandations de la Cour des comptes. La stratégie applicable à l'IEDDH doit s'appuyer sur la valeur ajoutée qu'elle représente pour la promotion des objectifs de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation. Par rapport à **d'autres instruments communautaires**, elle:

- est complémentaire des programmes communautaires exécutés avec les gouvernements (FED, Tacis, ALA, MEDA, CARDS, Phare, etc) en ce qu'elle peut être mise en œuvre avec différents partenaires, en particulier des ONG et des organisations internationales. Elle représente en outre une forme de 'fonds de capital-risque pour les droits de l'homme', permettant le lancement d'initiatives sur une base pilote ou expérimentale, qui peuvent ensuite être reprises par les gouvernements à plus grande échelle;
- peut être utilisée sans le consentement du gouvernement du pays d'accueil ou lorsque les principaux programmes communautaires ne sont pas disponibles pour d'autres raisons telles que leur suspension;
- constitue un complément essentiel des objectifs que poursuit la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratisation et de la prévention des conflits. Dans certaines régions, elle fournit l'unique base juridique de certaines activités dont la promotion des droits politiques et civils, l'observation des élections et les initiatives en matière de résolution des conflits.¹⁸

La principale valeur ajoutée de l'IEDDH par rapport au soutien apporté par **d'autres donateurs** dans ce domaine réside dans le fait qu'elle:

- est identifiée avec l'UE dont elle reflète et promeut les valeurs dont le multilatéralisme institutionnalisé, les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit ainsi que le respect des minorités;
- apporte des subventions qui sont perçues comme bénéficiant du soutien politique de l'UE, ce qui peut à certains moments contribuer à protéger des organisations de la société civile potentiellement vulnérables face à des régimes répressifs;
- peut servir à prendre de plus grands risques politiques que le soutien apporté par un État membre ayant des intérêts commerciaux ou politiques;
- est considérée comme impartiale, en particulier par comparaison avec d'autres donateurs nationaux;

¹⁸ Communication concernant la prévention des conflits du 11 avril 2001 (COM (2001) 211).

- peut servir à l'adoption, sur une base régionale, d'initiatives dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, reflétant ainsi la propre nature de l'Union européenne qui est une organisation engagée en faveur de l'intégration régionale, ainsi que l'existence d'accords entre l'UE et les groupements régionaux.

4.2. Élaboration d'une stratégie pour l'IEDDH

L'IEDDH doit adopter une approche plus stratégique, à plus long terme et davantage axée sur certaines priorités, afin de renforcer son impact et son efficacité, étant donné son budget assez limité et les ressources dont elle dispose pour sa gestion. La stratégie concernant l'IEDDH comportera **trois** éléments:

- (1) un nombre restreint de priorités thématiques, choisies sur la base de la valeur ajoutée offerte par l'IEDDH et susceptibles d'être abordées dans tous les pays extérieurs à l'UE. Pour ces questions prioritaires, la Commission cherchera à se fixer un rôle spécifique, non seulement au sein de l'Union européenne mais également sur la scène internationale.
- (2) le recensement de certains «pays cibles», choisis en fonction des priorités de l'Union européenne dans le domaine politique et du développement et de la valeur ajoutée spécifique que peut leur apporter l'IEDDH.
- (3) la flexibilité nécessaire pour permettre à l'UE de répondre à des besoins urgents et imprévus.

Les priorités recensées dans le cadre de cette approche stratégique constitueront la base du programme annuel soumis pour examen au comité des États membres. Ce programme est réexaminé chaque année et les priorités - tant thématiques que nationales - peuvent être adaptées comme il convient. Le programme annuel sera également discuté avec le Parlement européen et lors du forum annuel de discussion pour les ONG chargées des droits de l'homme.

4.2.1. Priorités thématiques

Les priorités doivent être définies sous la forme de **thèmes** ou de **questions** visant à aborder des objectifs spécifiques à moyen ou long terme. Elles ne doivent pas être définies sur la base d'**activités** telles que la formation dans le domaine des droits de l'homme. Ces dernières en effet représentent un moyen de contribuer à résoudre ces questions mais non une fin en elles-mêmes. Elles ne doivent pas non plus être définies en termes de **groupes cibles**. Lorsque la CE souhaite renforcer l'impact sur les droits de certains groupes (par exemple les femmes, les enfants et les populations autochtones), elle doit le faire dans la conception du projet et la méthodologie de sélection. En particulier, et conformément à la déclaration sur la politique de développement de la CE, la Commission doit veiller à ce que les efforts pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que les droits des enfants soient intégrés dans toutes les priorités thématiques poursuivies au titre de l'IEDDH. La même approche s'applique aux droits des populations autochtones, conformément au document de travail de la Commission et à la résolution du Conseil qui ont demandé que le respect des droits des populations autochtones soit intégré en tant qu'aspect intersectoriel à tous les niveaux de la coopération au développement, y compris celui du dialogue sur les politiques¹⁹.

¹⁹ Résolution du Conseil sur les populations autochtones dans le cadre de la coopération au développement de la Communauté et des États membres; (30 novembre 1998 adoptée sur la base du document de travail de la Commission du 11 mai 1998 concernant les populations autochtones (SEC (1998) 773). La Commission fera rapport sur le suivi de la résolution en 2001.

La Commission reconnaît que certains groupes tels que les enfants et les populations autochtones sont particulièrement vulnérables. La Communauté toutefois, lorsqu'elle met en relief certains objectifs relatifs aux droits de l'homme et à la démocratie, doit axer son action sur les efforts pour traiter les causes premières des problèmes plutôt que les symptômes.

Lorsque cela se justifie, un soutien sera accordé aux projets présentant une dimension régionale, qui reflètent la valeur ajoutée par l'Union européenne et sont conformes à sa politique d'encouragement de la coordination et de l'intégration régionales.

La Commission propose les **quatre** priorités thématiques suivantes pour le programme concernant l'IEDDH en 2002 et à moyen-terme:

(1) Soutien au renforcement de la démocratisation, de la bonne gestion publique et de l'État de droit

L'accent doit être mis à cet égard sur la coopération avec la société civile afin de favoriser une plus grande participation des populations au processus décisionnel à tous les niveaux; cela englobe une participation égale des hommes et des femmes ainsi que des différents groupes identitaires (ethniques, religieux, etc.), l'instauration d'un pluralisme politique, la liberté de la presse, l'indépendance et le bon fonctionnement de la justice, la liberté d'association et de réunion ainsi que le soutien des processus électoraux, notamment l'observation par des observateurs nationaux et européens.

Une société civile prospère, en mesure de s'appuyer sur un système juridique indépendant et impartial joue un rôle fondamental en demandant des comptes aux gouvernements et en dénonçant les violations des droits de l'homme. Donner un plus grand pouvoir aux personnes physiques et à la société civile grâce notamment à l'éducation, à la formation et à des actions de sensibilisation et permettre la défense efficace de tous les droits, y compris des droits sociaux, économiques et culturels, constituent des compléments essentiels aux programmes d'aide que nous menons avec les gouvernements, en particulier à ceux qui portent sur la bonne gestion des affaires publiques, le renforcement des institutions, l'État de droit et la réduction de la pauvreté. Le soutien accordé au titre de l'IEDDH ne doit pas faire double emploi avec les principaux programmes actuellement mis en œuvre avec les gouvernements, bien que les activités entreprises puissent fournir des indications pour les programmes qui seront menés avec les gouvernements. Les micro-projets gérés au niveau local représentent un instrument particulièrement utile pour s'acquitter de cette priorité. Lorsque la société civile est fragile et a besoin d'être renforcée - par exemple, sous un régime dictatorial ou à la suite d'un tel régime - il y a peu de chances que les ONG locales soient en mesure de demander un financement à Bruxelles.

Le soutien aux mesures qui facilitent la conciliation pacifique et démocratique des intérêts des différents groupes et le règlement des différends est important pour la prévention des conflits tout comme la formation à l'État de droit et en particulier au droit humanitaire.

L'assistance et l'observation électorales sont un domaine qui bénéficie d'un soutien accru de la CE non seulement du fait de l'importance capitale que revêtent les élections pour la démocratisation mais également parce qu'elles reflètent la valeur ajoutée qu'apporte une présence coordonnée de l'UE dans l'observation électorale.

(2) Actions pour soutenir l'abolition de la peine de mort

L'engagement de l'Union européenne envers l'abolition de la peine de mort a été réaffirmé à l'article 2 de la Charte de l'Union européenne. C'est une condition imposée aux pays qui veulent adhérer à l'Union européenne. Il s'agit là d'une politique ambitieuse que poursuit l'Union européenne dans les enceintes internationales compétentes pour les droits de l'homme et dans le cadre d'un dialogue engagé avec tous les pays, quelle que soit la nature des relations qu'elle entretient avec eux. C'est un domaine dans lequel l'Union européenne joue un rôle pilote et où d'autres donateurs se montrent moins actifs. Le soutien en faveur de l'abolition de la peine de mort doit comprendre des projets visant à réduire le recours à cette mesure, par exemple en encourageant l'organisation de débats au niveau du gouvernement et de la société civile sur l'inefficacité de celle-ci dans la réduction de la criminalité.

(3) Soutien en faveur de la lutte contre la torture et l'impunité et de l'établissement de tribunaux internationaux et pénaux

L'engagement de l'Union européenne envers la lutte contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants a été réaffirmé à l'article 4 de la Charte de l'Union européenne. Des orientations communautaires concernant la lutte contre la torture ont été adoptées.²⁰ Des programmes d'aide doivent les compléter. La Commission a consacré des ressources importantes aux actions concernant la torture, y compris à la réadaptation des victimes, et la protection politique conférée par le soutien de la CE peut être importante pour les ONG qui opèrent dans ce domaine sensible. En cherchant à être un artisan du changement, l'Union européenne doit veiller à faire porter ses efforts le plus possible sur la prévention, notamment en donnant à la police et à d'autres tortionnaires potentiels une formation aux droits de l'homme.

L'Union européenne a toujours été un fervent partisan de l'établissement de tribunaux internationaux et du tribunal pénal international. Combattre l'impunité est important pour la prévention et le règlement des conflits et pour le traitement de leurs conséquences.

(4) Lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination à l'égard des minorités et des populations autochtones

Il s'agit là d'un domaine dans lequel l'Union européenne jouit de compétences importantes tant au niveau de sa politique intérieure qu'extérieure. Le Conseil des ministres a récemment adopté deux directives, au titre de l'article 13 du traité CE, qui prévoient une protection contre la discrimination dans l'emploi et d'autres secteurs, fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. La Charte de l'Union européenne établit l'égalité en droit de toutes les personnes (art. 20), interdit la discrimination pour quelque motif que ce soit (art. 21) et demande à l'Union de défendre la diversité culturelle, religieuse et linguistique (art. 22). Les mesures visant à rééquilibrer les chances et à estomper les fractures existant entre les différents groupes identitaires jouent un rôle important dans la prévention des conflits.

Les mesures prises au titre de l'IEDDH refléteront la déclaration et le plan d'action qui doivent être adoptés lors de la Conférence mondiale contre le racisme à Durban en septembre 2001.²¹ Une attention particulière sera accordée aux efforts pour promouvoir et soutenir les droits des

²⁰ Conclusions du Conseil Affaires Générales du 9 avril 2001

²¹ Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée; Durban, Afrique du Sud - 31 août-7 septembre 2001. La Commission présentera une contribution à cette conférence dans une communication qui sera adoptée en mai 2001.

populations autochtones dans le cadre de la Décennie internationale des populations autochtones (1995-2004).

Les priorités thématiques précitées sont principalement axées sur les droits politiques et civils car ce sont là des domaines dans lesquels l'IEDDH offre une valeur ajoutée particulière par rapport à d'autres instruments communautaires. Cette optique n'a pas été choisie pour remettre en question l'indivisibilité et l'interdépendance des droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels ou pour accorder une plus grande priorité aux droits politiques et civils. Elle reflète plutôt le fait que la fourniture d'un soutien matériel important pour la promotion des droits sociaux, économiques et culturels doit en général s'effectuer par le biais des principaux programmes d'aide au développement de la Communauté (par exemple dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la sécurité alimentaire). Ces instruments offrent une plus grande valeur ajoutée dans ce domaine compte tenu notamment des ressources beaucoup plus importantes qui sont disponibles pour traiter des problèmes occasionnant en général des dépenses. La première priorité recensée ci-dessus («démocratisation, bonne gestion publique et État de droit») comprend toutefois un soutien en faveur d'actions de sensibilisation et de renforcement des capacités pour les groupes qui suivent une approche fondée sur le respect des droits, en ce qui concerne les besoins humains fondamentaux et l'accès aux ressources. La promotion des droits sociaux, économiques et culturels en tant qu'objectifs des droits de l'homme s'effectue également par l'intermédiaire des programmes communautaires de coopération au développement et d'aide extérieure (voir 3.2).

En appui d'une stratégie communautaire cherchant à développer **la responsabilité sociale des entreprises**, le soutien aux initiatives engagées dans ce domaine dans les pays tiers ainsi que le soutien aux syndicats et aux ONG investis d'une mission de surveillance pourraient être considérés comme une priorité future de l'IEDDH. La liste des priorités ne saurait cependant être allongée si l'on entend maintenir l'accent stratégique.

4.2.2 *Connotation nationale*

La Commission recensera en outre un certain nombre de «pays cibles» sur lesquels elle a l'intention de faire porter le soutien accordé au titre de l'IEDDH et dans lesquels des questions ne constituant pas des priorités thématiques générales pourront cependant être abordées dans le cadre de **projets ciblés** relevant de l'IEDDH. Ces pays et ces questions seront déterminés essentiellement sur la base de l'analyse et des priorités contenues dans les documents stratégiques par pays et les partenariats pour l'adhésion, afin de garantir la cohérence et la complémentarité avec d'autres instruments communautaires ainsi que l'obtention d'une masse critique en matière de soutien communautaire. Chaque fois que possible, des budgets destinés à des **micro-projets** seront mis à la disposition des délégations dans les pays cibles. Le fait d'être désigné comme un pays cible signifiera également qu'une plus grande priorité sera accordée aux projets pour lesquels ces pays participent à des **appels à propositions**.

Le fait d'être identifié comme un pays cible ne signifiera pas nécessairement que le pays concerné est classé par l'UE comme l'un des pires contrevenants aux droits de l'homme ou comme un pays dans lequel la démocratie est la moins visible. Cette étiquette fournira plutôt une indication de la priorité politique qui est donnée par l'Union européenne aux actions visant à renforcer le respect des droits de l'homme et de la démocratie dans ce pays ou à prévenir et régler les conflits, ainsi que des actions susceptibles d'être menées dans le cadre de l'IEDDH pour contribuer à la réalisation de ces objectifs.

Dans certains cas, le pays sera considéré comme un pays cible de l'IEDDH en raison de la non-disponibilité d'autres instruments de financement ou du désir d'acheminer l'aide par le

canal des ONG. Pour l'identification des pays cibles, on prendra en compte la question de l'équilibre géographique, bien que cela ne doive pas constituer la principale préoccupation. La Commission se fondera essentiellement sur la nécessité de mener une action efficace au titre de l'IEDDH et sur la latitude existante à cet effet.

Les pays cibles seront intégrés dans le programme annuel relatif à l'IEDDH. Ils feront donc également l'objet d'un examen annuel, qui tiendra compte des positions et déclarations adoptées par l'Union européenne dans les enceintes internationales afin de garantir la cohérence entre les piliers, des avis exprimés par les ONG ainsi que d'une évaluation de l'efficacité de l'aide antérieure apportée dans le cadre de l'IEDDH.

4.2.3 Flexibilité

Un élément important de la stratégie de l'IEDDH est de permettre à l'UE de répondre à des besoins urgents et imprévus qui ne manqueront pas de survenir, face auxquels l'IEDDH représente l'instrument approprié pour la poursuite des objectifs de l'Union européenne. Les initiatives en matière de résolution des conflits en offrent un exemple de même que les mesures positives adoptées en appui d'une consultation prévue par l'article 96 de l'accord de Cotonou ou encore dans les cas où d'autres formes d'aide ont été suspendues. Le programme annuel concernant l'IEDDH conservera la flexibilité budgétaire nécessaire pour répondre à ce type de besoins. Les projets qui ne relèvent pas des priorités fixées doivent cependant être clairement guidés par les priorités stratégiques de l'Union européenne.

Une flexibilité supplémentaire pour répondre aux priorités fixées dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation au niveau d'un pays sera offerte par le régime des **micro-projets**. Lors de la fixation des priorités pour les appels à proposition locaux, les délégations de la Commission doivent se fonder sur les priorités générales mais peuvent les adapter pour répondre à des besoins locaux spécifiques, en particulier lorsque ceux-ci sont recensés dans les programmes stratégiques par pays et les partenariats pour l'adhésion.

Cette approche stratégique de la programmation de l'IEDDH sera examinée avec le comité des États membres, le Parlement européen et les ONG, en vue de sa mise en œuvre dans le cadre du budget 2002.

Les règlements qui fournissent la base juridique de l'IEDDH expirent le 31 décembre 2004. Ils prévoient que la Commission présente au Conseil, en 2002, une évaluation des opérations financées par la Communauté au titre de ces règlements accompagnée éventuellement de propositions utiles sur la suite à donner à ces opérations.

4.3. Coopération avec les Nations unies et d'autres organisations internationales

Tout en étant essentiellement axé sur la fourniture d'un soutien direct à la société civile par le canal des ONG, l'IEDDH constitue un instrument important de coopération avec les organisations internationales. Des projets conjoints sont menés depuis plusieurs années avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE/le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). En 2000, à la suite de l'accord conclu entre les Nations unies et la Communauté européenne sur les principes applicables au financement de programmes gérés par les Nations unies, la Commission a mis en place un vaste programme de coopération dans le domaine des droits de l'homme avec le Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) qui met l'accent sur la fourniture d'un soutien à la Conférence mondiale contre le racisme.

La coopération entre la Commission et les organisations internationales est importante pour la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation. Elle doit être rendue plus efficace et se fonder à la fois sur l'avantage comparatif offert par l'organisation considérée et sur les priorités de la CE telles qu'elles sont fixées dans le programme de l'IEDDH. Dans certains pays cibles, des organismes internationaux tels que les Nations unies et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) peuvent se trouver en position privilégiée pour œuvrer à l'amélioration de la situation des droits de l'homme, ce qui en fait des partenaires tout désignés pour la Commission. Cette dernière et les organisations internationales doivent collaborer pour veiller à ce que la contribution de la Communauté européenne fasse ressortir la priorité que l'Union européenne attache à ces causes particulières. Les décisions concernant le cofinancement des projets doivent tout naturellement être inspirées par les mêmes considérations que celles qui s'appliquent à tous les projets menés dans le cadre de l'IEDDH (nécessité, pérennité et rapport coût-efficacité). La Commission cherchera à arrêter des stratégies de coopération avec certaines organisations internationales et à fixer des objectifs à moyen et long terme qui soient accessibles et réalistes. On pourrait alors choisir, en vue d'un cofinancement, des programmes et des projets compatibles avec ces plans stratégiques.

La coopération avec le HCDH est particulièrement importante car elle reflète l'importance que l'Union européenne attache à la signature, à la ratification et à l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme par les pays tiers avec lesquels elle a conclu des partenariats, ainsi qu'au suivi des recommandations pertinentes des organes des Nations unies. Le renforcement de la coopération pourrait porter non seulement sur des projets mais également sur un soutien aux mécanismes des Nations unies (par ex. rapporteurs spéciaux) lorsque ceux-ci ont trait à des questions considérées comme prioritaires pour l'Union européenne. Cela contribuerait à renforcer le cadre multilatéral auquel adhère l'Union européenne. Dans le cadre de cette approche, qui est compatible avec la communication concernant l'édification d'un partenariat efficace avec les Nations unies²², le HCDH serait désigné comme partenaire de la CE, *de façon ponctuelle*.

5. AGENCE EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME?

Le Conseil européen a pour la première fois évoqué la possibilité de créer une agence européenne des droits de l'homme dans la période qui a précédé le 50^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, célébré par les ministres des affaires étrangères de l'UE à Vienne en décembre 1998. On peut lire au point 46 des conclusions du Sommet de Cologne de juin 1999 la déclaration suivante: «*Le Conseil européen prend acte du rapport intérimaire de la présidence sur les droits de l'homme. Il suggère d'examiner l'opportunité de créer une agence de l'Union pour les droits de l'homme et la démocratie*».

Deux options ont été avancées. Le premier modèle, à savoir une agence jouant un rôle d'information et/ou un rôle consultatif a été présenté dans le rapport du «Comité des Sages». La Commission estime toutefois que l'Union européenne ne manque de sources d'informations et de conseils. Elle peut puiser dans les rapports établis par les Nations unies, le Conseil de l'Europe et tout un éventail d'ONG internationales. En outre nul ne détient le monopole de la sagesse quand il s'agit d'analyser les problèmes liés aux droits de l'homme et à la démocratisation ou leurs implications pour les relations de l'Union européenne avec un pays. Le véritable défi pour toute institution est d'utiliser les informations de manière

²² Communication intitulée «Édifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires» – adoption prévue le 2.5.01.

productive et d'avoir la volonté politique de prendre des décisions difficiles. Ce défi ne serait pas relevé par un organisme consultatif supplémentaire. La Commission n'a donc pas l'intention de donner suite à cette suggestion ni à la proposition connexe qui a parfois été avancée, selon laquelle la Commission devrait élaborer ou charger une organisation de présenter un panorama mondial de la situation des droits de l'homme pays par pays, comme le fait le ministère américain des Affaires étrangères.

Le deuxième modèle proposé est celui d'une «agence d'exécution» qui contribuerait à dresser l'inventaire des projets touchant aux droits de l'homme et à la démocratisation, à l'affectation des subventions et au contrôle de leur utilisation. L'approche générale suivie par la Commission à l'égard de cette question est exposée dans sa communication sur l'externalisation de la gestion des programmes communautaires²³. Elle inclut une proposition de règlement du Conseil fixant le statut des agences d'exécution chargées de certaines tâches relatives à la gestion des programmes communautaires. La Commission estime cependant que l'établissement d'une agence distincte extérieure à l'Office de coopération EuropeAid qui serait chargée de soutenir les droits de l'homme et la démocratisation dans les pays tiers saperait l'objectif essentiel de l'IEDDH qui se veut un complément des principaux programmes d'aide de la CE et un soutien aux objectifs spécifiques poursuivis par l'UE dans le domaine de la PESC. La Commission cherchera donc à mettre en œuvre l'approche améliorée à l'égard des politiques relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation qui a été exposée dans la présente communication et ne proposera pas la création d'un nouvel organe.

6. CONCLUSIONS

La présente communication a répertorié trois domaines dans lesquels la Commission peut jouer un rôle plus efficace dans la poursuite des objectifs de l'Union européenne concernant les droits de l'homme et la démocratisation: en encourageant **la cohérence** entre les politiques de l'UE et celles de la CE, en accordant une plus grande priorité à ces objectifs dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers et en les «**intégrant**» dans ces relations, en particulier au moyen d'un dialogue politique et d'une utilisation stratégique des programmes d'aide extérieure, et en adoptant une **approche** plus ciblée et plus **stratégique** en ce qui concerne l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH).

La Commission encouragera la cohérence tant entre les actions menées par l'UE au titre des différents piliers du traité qu'entre les actions de la CE et celles des États membres. Le dialogue de la Commission avec les pays tiers doit être poursuivi avec un souci permanent de cohérence et reposer sur des normes et instruments relatifs aux droits de l'homme reconnus au niveau international, en particulier ceux des Nations unies.

La Commission examinera également s'il est possible dans d'autres domaines de la politique communautaire, tels que le commerce, l'immigration et l'environnement, de proposer des stratégies et des initiatives favorisant le respect des droits de l'homme et la démocratisation, notamment en cherchant à développer la responsabilité sociale des entreprises.

La Commission doit veiller à ce que tous les instruments d'aide communautaires soient mobilisés en appui des objectifs relatifs aux droits de l'homme et à la démocratisation. Les documents stratégiques par pays, qui doivent mettre en relief les droits de l'homme, la démocratisation, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques, constitueront le

²³ COM (2000) 0788 final

principal instrument pour l'instauration de cette cohérence, y compris en ce qui concerne le propre dialogue de la Commission avec les pays partenaires.

L'approche future que suivra la Commission à l'égard de l'IEDDH s'appuiera sur le recensement d'un nombre limité de thèmes prioritaires et d'un certain nombre de pays auxquels la Commission s'intéressera particulièrement, qui feront l'objet d'un examen annuel, mené en consultation avec les États membres, le Parlement et la société civile. Les réformes touchant à la gestion déjà engagées en ce qui concerne l'IEDDH se poursuivront afin d'obtenir davantage de transparence et d'efficacité ainsi qu'un impact durable.

La Commission poursuivra les nouvelles approches et actions répertoriées en consultation avec le Conseil, le Parlement européen et la société civile ainsi qu'avec d'autres donateurs et organisations internationales. L'importance du dialogue et de la consultation menés avec la société civile pour l'intégration des droits de l'homme et de la démocratisation dans les actions de l'Union européenne et, en particulier, dans les politiques communautaires de développement, ne saurait être surestimée. La Commission cherchera à approfondir ce dialogue et à en renforcer l'efficacité, *notamment* dans le cadre du forum des ONG sur les droits de l'homme.

L'Union européenne doit, d'une part, coopérer avec les gouvernements dans le cadre du dialogue existant et des programmes de coopération. En plaçant, dans les stratégies par pays, l'accent sur les problèmes de gestion des affaires publiques, abordés sous un angle intersectoriel, elles peuvent encourager les réformes internes et le respect des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Elles peuvent d'autre part appuyer et renforcer les capacités de la société civile à réclamer des changements. L'UE peut également axer son soutien sur des domaines de préoccupation spécifiques et exploiter au maximum les possibilités qu'offrent non seulement son aide mais également toutes ses politiques pour promouvoir le respect de certains droits.

La principale responsabilité en ce qui concerne la démocratisation et la promotion du respect des droits de l'homme incombe aux gouvernements. Néanmoins, sur la base des objectifs qu'elle s'est fixés dans la présente communication, la Commission examinera régulièrement si des progrès sont accomplis et la mesure dans laquelle les actions de l'UE ont contribué à ces progrès, et elle fera rapport à ce sujet. **Une liste des axes d'intervention dressée à partir de la présente communication figure à l'annexe 2.**

Le Conseil, le Parlement européen et les autres partenaires avec lesquels la Commission coopère pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratisation sont invités à soutenir l'approche exposée dans la présente communication et à œuvrer avec la Commission à sa mise en œuvre.

Annexe 1

Modalités de dialogue avec les régions géographiques

[reprise de la section 3.1.1]

Dès lors qu'il est institutionnalisé, le dialogue revêt différentes formes. Le dialogue avec les pays candidats à l'adhésion est particulièrement avancé et repose sur les «critères de Copenhague», établis en 1993 par l'Union européenne en vue de l'adhésion. Dans ses avis sur les demandes d'adhésion à l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale²⁴, la Commission a analysé la situation en matière de démocratie, d'État de droit et de droits de l'homme (sur les plans civil, politique, économique et social). Ces avis ont également porté sur le respect et la protection des minorités, notamment leur droit à conserver une identité culturelle, à bénéficier d'un traitement égal en matière économique et sociale et à être protégés de l'hostilité de la population majoritaire (et même de la police). Conformément à l'approche de l'Agenda 2000, la Commission évalue (depuis 1998) les progrès accomplis sur la voie du respect des critères d'adhésion dans les rapports réguliers sur chaque pays. Cette approche garantit une certaine cohérence entre les divers instruments et institutions communautaires, ainsi qu'une coordination avec les organisations internationales concernées, comme le Conseil de l'Europe et l'OSCE. Il est attendu de la part des pays souhaitant adhérer à l'Union européenne, non seulement qu'ils souscrivent aux principes de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme (droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels), ainsi qu'au respect et à la protection des minorités, mais aussi qu'ils mettent ces principes en pratique.

Afin d'aider les pays candidats à remédier aux faiblesses particulières énumérées dans les rapports réguliers, la Communauté institue un partenariat pour l'adhésion pour chacun des pays candidats. Ces partenariats pour l'adhésion recensent des priorités que doit respecter chaque pays pour remplir les critères d'adhésion. Ils indiquent également l'aide financière allouée par la Communauté à l'appui de ces priorités et les conditions requises pour en bénéficier. La stratégie de préadhésion, fondée sur l'évaluation régulière des progrès accomplis par les pays candidats sur la voie du respect des critères d'adhésion de Copenhague, et les partenariats pour l'adhésion comprenant une aide ciblée se sont traduits par des avancées dans l'ensemble des pays candidats, notamment en ce qui concerne les critères politiques de Copenhague. S'insérant dans cette approche, le développement de la société civile est également encouragé, notamment via «ACCESS», un programme multilatéral PHARE courant jusqu'en 2002.

Cette approche globale est parvenue à promouvoir une certaine cohérence entre les divers instruments communautaires, de même qu'avec d'autres organisations, comme l'OSCE. Elle a amené des développements positifs dans tous les pays candidats, en réglant notamment des problèmes liés aux minorités. Les Tziganes continuent, toutefois, à faire les frais d'une forte discrimination. D'intenses efforts doivent encore être déployés à cet égard.

L'accord de Cotonou avec les États ACP²⁵ repose sur trois éléments étroitement mêlés: dialogue politique, commerce et investissement et coopération au développement. Il donne la

²⁴ 15 juillet 1997 (Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie).

²⁵ Accord de 20 ans signé le 23 juin 2000 entre la Communauté et ses États membres et 77 pays du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique: 13,5 milliards d'euros pour la période initiale de cinq ans.

priorité absolue à la promotion de l'égalité des sexes, au soutien du développement institutionnel et à l'amélioration des capacités pour une bonne gestion des affaires publiques. Le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales -y compris celui des droits sociaux fondamentaux-, la démocratie basée sur l'État de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques y sont expressément cités comme partie intégrante du développement durable.

Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit constituent les éléments essentiels de l'accord. Une nouvelle procédure a été établie en cas de violation de ces éléments. La nouvelle procédure met davantage l'accent sur la responsabilité de l'État concerné et autorise une plus grande flexibilité dans le processus de consultation. En cas d'urgence spéciale -violations graves de l'un des éléments essentiels- des mesures appropriées seront prises sur-le-champ.

La grande innovation de l'accord de Cotonou réside dans l'engagement réciproque en matière de bonne gestion des affaires publiques, définie comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières d'un pays aux fins d'un développement équitable et durable. Les négociations entre l'Union européenne et les États ACP sur le concept de bonne gestion des affaires publiques ont donné lieu à une approche en deux temps: d'une part, un engagement en matière de bonne gestion des affaires publiques en tant qu'élément fondamental et positif du partenariat, objet de dialogue régulier et domaine de soutien communautaire actif; d'autre part, un accord visant à considérer les cas graves de corruption, ainsi que les pratiques illicites menant à une telle corruption, comme une violation de cet élément et appelant à prendre des mesures pour remédier à cette situation. Une procédure de consultation spécifique a été adoptée, afin de traiter ce genre de cas.

Le dialogue devrait jouer un rôle essentiel dans le nouveau partenariat. L'accord prévoit explicitement que des évaluations conjointes des développements concernant le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques seront régulièrement effectuées au niveau national.

L'ouverture du partenariat ACP-CE à des acteurs non étatiques constitue une autre percée de l'accord de Cotonou. Cette nouvelle approche va bien au-delà de l'expérience acquise à ce jour en matière de coopération décentralisée. Elle encourage un dialogue authentique, à la fois sur les politiques de développement et sur la coopération ACP-UE. De plus, la société civile sera associée au dialogue politique et à l'évaluation des performances, dans le cadre du réexamen des stratégies ACP-CE de soutien par pays.

Dans sa communication sur le suivi du sommet de Rio²⁶, qui propose une nouvelle approche des relations UE-Amérique latine, la Commission a fait de la promotion et de la protection des droits de l'homme sa principale priorité en matière politique, tout en insistant sur la nécessité de nouvelles mesures «positives» visant à renforcer le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et des systèmes politiques démocratiques. Y figure, notamment, une proposition de forum de réflexion UE/ALC pour la promotion et la protection des droits de l'homme, compte tenu de l'expérience positive acquise en Amérique centrale, où un comité d'experts indépendants a été constitué, dans le cadre du dialogue de San José, en vue de débattre des droits de l'homme. Le groupe a reçu pour mission de soumettre un rapport comportant conclusions et propositions d'action au sommet UE-Amérique latine de 2002.

²⁶ COM(2000) 670 final.

La récente communication de la Commission consacrée à la «relance du processus de Barcelone²⁷» a également appelé à mettre davantage l'accent sur les droits de l'homme, la démocratie, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques dans les relations de l'Europe avec les pays méditerranéens. Elle a stipulé que ces questions devraient être régulièrement abordées par l'Union européenne dans tout dialogue politique, mais également avec les partenaires, lors des réunions de la troïka et au sein des conseils et des comités d'association, afin de cerner les mesures devant être prises par les gouvernements pour garantir une évolution satisfaisante de la situation. Ce dialogue pourrait conduire à la mise en place de groupes de travail communs sur les droits de l'homme composés de fonctionnaires; l'objectif serait de s'entendre sur un certain nombre d'indicateurs concrets et de critères objectifs à revoir au sein des différents conseils d'association. Les partenaires méditerranéens sont incités à recourir, s'ils ne l'ont déjà fait, aux instruments internationaux adéquats, conventions, etc., dans le domaine des droits de l'homme.

En ce qui concerne les groupements régionaux en Asie, l'Union européenne entretient un dialogue politique avec les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), à l'occasion, notamment, de réunions ministérielles annuelles, et rencontre l'ASACR au niveau de la troïka. La dimension politique des rencontres Asie-Europe (ASEM) permet également de discuter du soutien aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit. Il existe des dialogues politiques bilatéraux adaptés à chaque pays d'Asie. Il est néanmoins nécessaire de renforcer notre dialogue sur les droits de l'homme et la démocratie avec les pays d'Asie, un point qui sera abordé par la communication sur les relations entre l'Union européenne et l'Asie, à adopter en 2001.

Depuis 1997, l'Union européenne poursuit un dialogue spécifique sur les droits de l'homme avec le gouvernement chinois, fondé sur les dispositions du traité relatives aux droits de l'homme et à la démocratie. L'évaluation de ce dialogue par l'Union européenne a récemment été rendue publique²⁸. Des réunions semestrielles, organisées au niveau des fonctionnaires, sont assorties de séminaires composés d'experts et de projets de coopération visant à promouvoir, notamment, les droits des femmes et la démocratie locale. Un dialogue axé sur les droits de l'homme est à l'étude entre l'Union européenne et la République populaire démocratique de Corée (RPDC).

L'évolution des relations entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République fédérale de Yougoslavie (RFY) et ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)) est également soumise à certaines conditions politiques et économiques. Ces conditions s'appliquent à l'ensemble de ces cinq pays et constituent un élément central de l'approche régionale de l'Union européenne actuellement mise en œuvre dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, qui offre aux pays de cette région la perspective d'être intégrés dans les structures communautaires. Une importance considérable est attachée au respect des conditions liées aux droits de l'homme, à la protection des minorités, à la bonne gestion des affaires publiques et aux principes démocratiques. Afin de soutenir la participation de ces pays au processus de stabilisation et d'association, l'aide fournie au titre du règlement sur l'assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation (CARDS) vise à créer un cadre institutionnel et législatif permettant d'offrir une assise, notamment, à la démocratie, à l'État de droit et aux droits de l'homme et des minorités. Des activités complémentaires sont menées dans le cadre de l'IEDDH. À l'échelon régional, la Communauté coopère étroitement avec le

²⁷ COM(2000) 497 final.

²⁸ Conclusions du CAG du 22.01.2001.

pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Mis en place en 1999 afin de coordonner les efforts des principaux donateurs pour les Balkans, ce pacte comprend un groupe de travail sur le développement de la démocratie et des droits de l'homme.

L'Union européenne a conclu des accords de partenariat et de coopération (APC) avec la plupart des pays de la région Tacis. L'APC signé avec la Russie en 1994 prévoit un dialogue politique accru et institutionnalisé à tous les niveaux. Il a été suivi, en 1999, de la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie, qui définit certains domaines prioritaires, comme la consolidation de la démocratie, de l'État de droit et des institutions publiques. Par la même occasion, une stratégie commune a été adoptée pour l'Ukraine. Celle-ci précise notamment: «L'Union s'efforcera de favoriser la démocratie, la bonne gestion des affaires publiques, les droits de l'homme et l'État de droit.»²⁹ Le développement d'un APC avec le Belarus étant au point mort depuis 1997, en raison de la détérioration de la situation des droits de l'homme, l'Union européenne a opté pour une démarche graduelle réclamant, notamment, le rétablissement d'institutions démocratiques au Belarus. Dans le Caucase et en Asie centrale, des APC ont été signés avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghiztan et l'Ouzbékistan. Le soutien communautaire visant à promouvoir le développement des droits de l'homme et la démocratie dans les NEI provient de Tacis et de l'IEDDH.

²⁹ Stratégie commune du Conseil européen à l'égard de l'Ukraine (1999/877/PESC) du 11.12.99, JO L 331/1 du 23.12.99, partie III, Initiatives spécifiques, point 50.

ANNEXE 2

AXES D'INTERVENTION

I. Promouvoir une plus grande cohérence entre les activités de de la Communauté européenne, les autres activités de l'Union européenne et celles des États membres

- La Commission élaborera une approche des droits de l'homme et de la démocratisation entre les pays et les régions qui soit à la fois transparente et cohérente, qui évite de faire deux poids deux mesures et qui emploie tous les instruments disponibles.
- La Commission promouvra la cohérence entre les groupes de travail du Conseil ayant un intérêt politique dans les droits de l'homme et la démocratisation et les comités impliqués dans l'aide extérieure.
- La Commission intensifiera le dialogue existant avec le Conseil et le Parlement européen, de manière à y inclure la discussion des priorités politiques et de programmation relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation (y compris l'IEDDH).
- La Commission travaillera avec le comité des droits de l'homme et de la démocratie et, le cas échéant, avec d'autres comités, pour évaluer les actions entreprises et promouvoir l'échange des meilleures pratiques et des enseignements tirés.
- Les délégations de la Commission dans les pays tiers incluront systématiquement l'aide communautaire et bilatérale aux droits de l'homme et à la démocratisation dans leur coordination de l'aide globale de l'Union européenne et promouvront un échange d'informations à double sens, de manière à optimiser la cohérence et la complémentarité.
- La Commission promouvra la cohérence et soulignera les incohérences, le cas échéant, entre les groupes de travail du Conseil ayant un intérêt politique dans les droits de l'homme et la démocratisation et les comités impliqués dans l'aide extérieure.
- La Commission veillera à ce que la formulation de l'ensemble des politiques communautaires n'ait pas d'incidence négative sur les droits de l'homme, mais optimise, au contraire, les effets positifs. Pour y parvenir, la Commission mettra au point une méthodologie s'appuyant sur l'expérience internationale, notamment celle acquise dans la promotion de l'égalité des sexes.
- La Commission inclura la dimension des droits de l'homme dans le livre vert sur la responsabilité sociale des entreprises à adopter en juin 2001.

II. Intégrer les droits de l'homme et la démocratisation dans le dialogue, les politiques d'aide et les autres politiques

a) Dialogue

- Le dialogue de la Commission avec les pays tiers se poursuivra de manière cohérente et reposera sur des normes et instruments relatifs aux droits de l'homme acceptés à l'échelle internationale, en particulier ceux des Nations unies.
- La Commission intégrera les droits de l'homme et la démocratisation dans ses dialogues avec les pays tiers, lorsque tel n'est pas déjà le cas, et veillera à ce qu'ils soient inclus dans

d'autres formats de dialogue politique (troïka, etc.). Le dialogue portera notamment sur des questions thématiques comme la peine de mort, la torture, le racisme et la xénophobie, afin, notamment, de créer des coalitions et de soutenir les positions communautaires dans les enceintes internationales, comme les Nations unies.

- La Commission s'appuiera sur les nouveaux développements en matière d'indicateurs pour ce qui est des droits de l'homme, de la démocratisation et de la gestion des affaires publiques, afin de fournir un cadre aux dialogues avec les pays partenaires et de promouvoir ainsi la cohérence. La Commission se fondera en particulier sur les indicateurs acceptés à l'échelle internationale, comme ceux établis par l'OIT, les Nations unies et le Conseil de l'Europe. La Commission se servira du dialogue pour la définition commune de certains objectifs.
- La Commission aura recours au dialogue avec les pays partenaires sur les documents de stratégie par pays et les programmes d'aide, afin de préciser la manière dont les droits de l'homme et la démocratisation peuvent être intégrés et renforcés dans les programmes communautaires, notamment grâce à la ratification des instruments relatifs aux droits fondamentaux de l'homme et à leur mise en œuvre effective, ainsi qu'au suivi des recommandations des Nations unies.
- Il conviendra d'élargir et approfondir le dialogue entre la Commission et les organisations de la société civile, en utilisant les moyens appropriés, comme Internet, et d'y associer tous les acteurs concernés, outre les ONG spécialisées dans les droits de l'homme. La Commission fera un plus grand usage d'Internet pour promouvoir le dialogue avec la société civile.
- La Commission poursuivra ses efforts en vue d'associer la société civile au dialogue politique dans toutes les régions, conformément à l'approche déjà adoptée avec les pays ACP et le Mercosur, en facilitant notamment le dialogue et les échanges de vues sur la politique et la coopération au niveau local avec la société civile et les États membres.
- La Commission évaluera l'impact de son dialogue et de ses activités connexes, verra dans quelle mesure leurs objectifs ont été atteints et fournira une estimation au Parlement européen et aux États membres.
- La Commission évaluera les forums de discussion des ONG sur les droits de l'homme organisés à ce jour et entreprendra une consultation des ONG, des États membres et du Parlement européen sur la voie à suivre. Sur la base de cette consultation, la Commission fera des recommandations au Conseil concernant le forum, en précisant notamment dans quelle mesure ce dernier peut contribuer à la mise en œuvre de la présente communication.

b) Programmes d'aide de la CE

- La Commission fera reposer son action et son dialogue politique sur le document stratégique par pays et mettra en œuvre les lignes directrices permettant son élaboration systématique. Il faudra pour cela analyser la situation des droits de l'homme, de la démocratisation et de l'État de droit et voir dans quelle mesure les programmes d'aide communautaires par pays et d'autres instruments de la CE, dont l'IEDDH, peuvent contribuer à promouvoir les droits de l'homme et la démocratisation.
- Lors de l'attribution des allocations par pays et de l'évaluation des accords de partenariat, la Commission élargira l'approche suivie par le FED et MEDA à l'ensemble des programmes

de coopération, de manière à prendre en compte les résultats positifs dans la mise en œuvre des réformes en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit.

- La Commission élaborera une méthodologie d'évaluation de l'impact sur les droits de l'homme des projets et programmes de coopération, de manière à contrôler et renforcer l'impact des différents projets et programmes sur les droits de l'homme. Cela se fera en consultation avec d'autres donateurs et en tenant compte de l'expérience acquise par la Commission en matière d'évaluation de l'impact sur les rapports femmes-hommes et sur l'environnement. Une telle évaluation prendra en considération les droits économiques, culturels et sociaux.
- La Commission aura recours à une approche participative pour concevoir les programmes, de même que pour évaluer, contrôler et renforcer l'impact des différents projets et programmes sur les droits de l'homme.

c) Formation

- Le personnel de la Commission, tant au siège que dans les délégations, bénéficiera d'une formation aux questions de droits de l'homme, de démocratisation et d'intégration.

III. Adopter une approche plus stratégique de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et des projets de coopération avec les Nations unies et d'autres organisations internationales

- La Commission adoptera une stratégie à moyen ou long terme pour l'IEDDH, axée sur un nombre restreint de thèmes et sur certains pays en particulier. Cette stratégie sera adoptée après consultation du Conseil, du Parlement européen, d'ONG, d'organisations internationales et de la société civile et mise en œuvre à compter de 2002.
- En mettant en œuvre l'IEDDH, la Commission garantira la promotion de l'égalité des sexes, des droits des enfants et de ceux des populations autochtones, en les intégrant à l'ensemble des projets en leur qualité de questions intersectorielles.
- Le fait de donner une dimension régionale aux projets et le recours aux technologies de l'information et de la communication seront encouragés, chaque fois que cela paraît justifié ou rentable.
- Les thèmes prioritaires seront revus chaque année lors de l'élaboration d'un programme annuel. Des pays cibles seront désignés chaque année sur la base des documents stratégiques par pays, des partenariats pour l'adhésion et d'une consultation. La flexibilité permettant à l'Union européenne de faire face à des besoins urgents et imprévisibles sera également garantie.
- La Commission consultera les États membres, le Parlement européen et les ONG lors de l'élaboration du programme annuel.
- Il conviendra de prendre des mesures renforcées pour améliorer la gestion de l'IEDDH et la rendre plus transparente, grâce à la publication de rapports sur les activités financées et de lignes directrices pour la sélection de projets particuliers, mais aussi grâce à la mise au point d'indicateurs d'impact plus perfectionnés pour l'évaluation des projets.

- La Commission évaluera, à l'horizon 2002, les actions financées par la Communauté au titre des règlements 975 et 976/99 et adoptera à l'avenir les propositions appropriées avant l'expiration des règlements 975/99 et 976/99, soit avant le 31 décembre 2004.
- La Commission explorera avec les organisations internationales impliquées dans les droits de l'homme et la démocratisation les possibilités d'approfondir la coopération et de la rendre plus efficace, notamment grâce à l'adoption de stratégies et d'objectifs de coopération.
- La Commission examinera la possibilité d'utiliser l'IEDDH pour soutenir les mécanismes des Nations unies ajustés aux priorités communautaires, ainsi que les projets appropriés.

LISTE DES ACRONYMES

Pays ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ALA	Amérique Latine et Asie
ANASE	Association des nations d'Asie du Sud-Est
ASACR	Association sud-asiatique de coopération régionale
ASEM	Rencontre Asie-Europe
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
CAG	Conseil Affaires Générales
CARDS	Aide communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation
CE	Communauté européenne
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CSP	Document stratégique par pays
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
ECHO	Office humanitaire de la Communauté européenne
FED	Fonds européen de développement
HCDH	Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
IDAE	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
MEDA	Pays méditerranéens
MEP	Membre du Parlement européen
NEI	Nouveaux États indépendants
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PE	Parlement européen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PHARE	Plan d'action pour une aide coordonnée à la Pologne et à la Hongrie
RPDC	République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord)
SPG	Système de préférences généralisées
Tacis	Assistance technique à la Communauté des États indépendants
TCE	Traité instituant la Communauté économique européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne