

LIGNES DIRECTRICES DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DIALOGUE DROITS DE L'HOMME

1. Introduction

Dans ses Conclusions du 25 juin 2001, le Conseil s'est félicité de la Communication de la Commission en date du 8 mai 2001 sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et la démocratisation dans les pays tiers, qui constitue une contribution précieuse au renforcement de la cohésion et de la cohérence de la politique de l'Union en matière de droits de l'homme et de démocratisation. Le Conseil y a affirmé son adhésion aux principes de cohérence et de cohésion, d'intégration des droits de l'homme dans toutes ses actions, de transparence de sa politique et d'identification de thèmes prioritaires. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces Conclusions du Conseil, le groupe de travail droits de l'homme (COHOM) s'est engagé à mettre en place de lignes directrices en matière de dialogues droits de l'homme, en consultation avec les groupes de travail géographiques, le groupe Coopération au Développement (CODEV), et le Comité pour les actions visant au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Constat

L'Union européenne entretient avec un certain nombre de pays un dialogue sur le thème des droits de l'homme. Ces dialogues constituent un instrument à part entière de la politique extérieure de l'Union. Il s'intègre dans un ensemble d'outils à la disposition de l'Union européenne pour mettre en œuvre sa politique en matière de droits de l'homme. Cet instrument constitue un élément essentiel de la stratégie globale de l'Union européenne visant à promouvoir le développement durable, la paix et la stabilité. Cependant, le choix de son instauration ne fait l'objet d'aucune réglementation à ce stade. De plus, force est de constater que l'approche actuelle de l'UE en matière de dialogues pourrait faire preuve de plus de cohérence. En effet, l'UE fait appel à différents types de dialogues :

2.1. Les dialogues ou discussions d'un ordre plutôt général, basés sur des traités, des accords ou des conventions à caractère régional ou bilatéral, dans lesquels la question des droits de l'homme est abordée systématiquement. Il s'agit en particulier :

- 2.1.1. des relations avec les pays candidats à l'adhésion.
- 2.1.2. de l'Accord de Cotonou avec les pays ACP et de celui avec l'Afrique du Sud (Trade, Development and Cooperation Agreement).
- 2.1.3. des relations entre l'UE et l'Amérique latine.
- 2.1.4. du processus de Barcelone (pays de la Méditerranée).
- 2.1.5. du dialogue politique avec les pays asiatiques dans les cadres de l'ANASE et de l'ASEM.
- 2.1.6. des relations avec les Balkans occidentaux.
- 2.1.7. des relations bilatérales dans le cadre des accords d'association et de coopération.

2.2. Les dialogues centrés exclusivement sur les droits de l'homme. Il n'existe en ce moment qu'un seul dialogue régulier et institutionnalisé, consacré exclusivement aux droits de l'homme, entre l'Union européenne et un pays tiers, à savoir la Chine. Ce dialogue est très structuré et se tient au niveau des directeurs droits de l'homme. Dans le passé, l'Union européenne entretenait également un dialogue sur les droits de l'homme avec la République islamique d'Iran. Ce genre de dialogue, centré exclusivement sur les droits de l'homme, n'a jusqu'à présent été utilisé que pour des pays avec lesquels la Communauté européenne n'avait pas d'accord et/ou l'accord ne comprenait pas de clause "droits de l'homme". L'existence d'un tel dialogue n'exclut pas que le thème des droits de l'homme soit également discuté dans le cadre du dialogue politique à tous les niveaux.

2.3. Les dialogues ad hoc intégrant les éléments du ressort de la PESC, dont les droits de l'homme. Ainsi, l'UE entretient à l'heure actuelle des dialogues avec Cuba et avec le Soudan, et ceci au niveau des chefs de mission.

2.4. Les dialogues dans le cadre de relations privilégiées avec certains pays tiers, sur la base de larges convergences de vues. Ceci se traduit par une réunion semestrielle d'experts, en troïka, avec les Etats-Unis, le Canada et les pays associés, avant la Commission des Droits de l'Homme et la Session annuelle de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'objectif principal de ces dialogues est d'aborder des questions d'intérêt commun ainsi que les possibilités de coopération au sein des enceintes multilatérales en matière de droits de l'homme.

Outre les dialogues au niveau de l'Union européenne, certains Etats Membres entretiennent également des dialogues avec certains pays tiers à titre national.

L'objectif des lignes directrices en matière de dialogues sur les droits de l'homme serait multiple : -

identifier le rôle que joue cet instrument dans le cadre global de la PESC et de la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme.

- renforcer la cohérence et la cohésion de l'approche de l'Union européenne en matière de dialogues relatifs aux droits de l'homme.
- faciliter le recours à cet instrument en identifiant les conditions de son instauration et de son efficacité.
- informer des parties tierces (organisations internationales, organisations non-gouvernementales, monde académique, Parlement européen, pays tiers) de cette approche.

Les dialogues politiques avec les pays ACP, dans le cadre de l'Accord de Cotonou, disposent de leurs propres modalités et procédures, telles que définies à l'article 8 de l'Accord de Cotonou. Toutefois, dans un souci de cohérence, des échanges de vues et d'expériences auront lieu de façon régulière dans le contexte du groupe COHOM.

3. Principes généraux

3.1. L'Union européenne s'engage à intensifier le processus d'intégration des objectifs en matière de droits de l'homme et de démocratisation dans tous les aspects de sa politique extérieure ("mainstreaming"). Dans cette perspective, l'UE veillera à intégrer la question des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit dans toutes les rencontres et discussions qu'elle aura avec des pays tiers, à tous les niveaux, qu'il s'agisse d'entretiens ministériels, de commissions mixtes, de dialogues formels, conduits par la Présidence du Conseil, par la Troïka, par les chefs de mission ou par la Commission. Elle veillera également à intégrer la question des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit dans les discussions de programmation et dans les documents de stratégie par pays.

3.2. Toutefois, afin de pouvoir discuter de façon plus approfondie des droits de l'homme, l'Union européenne pourra décider d'initier un dialogue spécifiquement centré sur les droits de l'homme avec un pays tiers. Cette décision se prendra en respectant certains critères, tout en conservant le pragmatisme et la flexibilité nécessaires à cet exercice. Soit l'UE prendra elle-même l'initiative de proposer l'initiation d'un dialogue à un pays tiers, soit elle réagira à une demande exprimée par un pays tiers.

4. Objectifs du dialogues sur les droits de l'homme

Les objectifs du dialogue sur les droits de l'homme varieront selon le pays et seront définis au cas par cas. Ces objectifs peuvent être :

(a) aborder les questions d'intérêt commun et renforcer la coopération en matière de droits de l'homme, entre autres dans le cadre des enceintes multilatérales comme les Nations Unies.

(b) faire état des préoccupations qu'inspire à l'UE la situation des droits de l'homme dans le pays en question, recueillir des informations, et œuvrer à l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans ce pays.

De plus, les dialogues sur les droits de l'homme pourront permettre de déceler à un stade précoce les problèmes susceptibles de déboucher à l'avenir sur des conflits.

5. Thèmes abordés lors du dialogue sur les droits de l'homme

Les thèmes qui seront abordés lors de dialogues sur les droits de l'homme seront déterminés au cas par cas. Toutefois, l'Union européenne s'engage à traiter des thèmes prioritaires qui devraient figurer à l'ordre du jour de tous les dialogues. Parmi ces thèmes figurent la signature, ratification et mise en œuvre des instruments internationaux en matière de droits de l'homme, la coopération avec les procédures et mécanismes internationaux en matière de droits de l'homme, la lutte contre la peine de mort, la lutte contre la torture, la lutte contre toutes les formes de discrimination, les droits de l'enfant, les droits de la femme, la liberté d'expression, le rôle de la société civile, la coopération en matière de justice internationale, la promotion des processus de démocratisation et de la bonne gestion des affaires publiques, ainsi que la prévention de conflits. Les dialogues visant le renforcement de la coopération en matière de droits de l'homme pourront inclure certains des thèmes prioritaires cités ci-dessus, notamment l'application des principaux instruments internationaux en matière de droits de l'homme ratifiés par l'autre partie, en fonction des circonstances, ainsi que la préparation et le suivi de la Commission des Droits de l'Homme à Genève, la préparation et le suivi de la 3e Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, la préparation et le suivi de Conférences mondiales et/ou régionales.

6. Procédure pour l'initiation du dialogue sur les droits de l'homme

6.1. Toute décision relative à l'initiation d'un dialogue sur les droits de l'homme sera précédée par une évaluation de la situation des droits de l'homme du pays concerné. La décision de procéder à une évaluation préliminaire se fera par le COHOM, en associant (supprimer : collaboration avec) les groupes de travail géographiques, le groupe coopération au développement (CODEV) et le Comité pour les actions visant au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'évaluation elle-même sera réalisée par le COHOM en coordination avec les autres groupes (supprimer : effectuée par la Présidence en exercice du Conseil, avec l'appui du Secrétariat du Conseil (voir aussi point 10)). Cette évaluation inclura, entre autres, l'évolution de la situation des droits de l'homme, la volonté du gouvernement d'améliorer la situation, l'engagement du gouvernement face aux conventions internationales en matière de droits de l'homme, la volonté du gouvernement de coopérer avec les procédures et mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies, l'attitude du gouvernement vis-à-vis de la société civile. L'évaluation se basera, entre autres, sur les sources suivantes : les rapports des chefs de mission, les rapports des Nations Unies et d'autres organisations internationales ou régionales, les rapports du Parlement européen, les rapports des différentes organisations non-gouvernementales actives dans le domaine des droits de l'homme, et les documents de stratégie-pays élaborés par la Commission.

6.2. Toute décision relative à l'initiation d'un dialogue sur les droits de l'homme sera précédée par la définition des objectifs concrets que l'Union souhaite atteindre par l'initiation d'un dialogue avec le pays en question, et par une évaluation de la valeur ajoutée d'un dialogue avec ce pays. L'Union européenne établira également, au cas par cas, des critères pour mesurer les progrès réalisés, par rapport aux objectifs définis ("benchmarks"), ainsi que des critères en vue d'une éventuelle stratégie de sortie.

6.3. L'initiation d'un dialogue sur les droits de l'homme sera précédée de discussions exploratoires avec le pays concerné. Le but de ces discussions exploratoires est de déterminer les objectifs poursuivis par le pays en question en acceptant ou en demandant un dialogue sur les droits de l'homme avec l'UE, et les avancées possibles du pays concerné en matière d'engagement vis-à-vis des instruments internationaux en matière de droits de l'homme, vis-à-vis des procédures et mécanismes internationaux en matière de droits de l'homme, ainsi qu'en matière de promotion et protection des droits de l'homme et de démocratisation en général, et ainsi d'actualiser les informations fournies par les rapports reçus dans le cadre de l'évaluation préliminaire. Elles seront également l'occasion d'expliquer au pays concerné les principes qui sous-tendent l'action de l'Union

européenne, ainsi que les objectifs que poursuit l'Union en proposant ou en acceptant un dialogue consacré aux droits de l'homme. Les discussions exploratoires seront conduites de préférence par la Troïka de l'UE constituée des représentants des capitales, au niveau des experts en matière de droits de l'homme, en consultation étroite avec les chefs de mission accrédités dans le pays concerné. Les discussions exploratoires feront ensuite l'objet d'une évaluation. Sur base de cette évaluation, l'Union européenne déterminera si oui ou non elle désire poursuivre l'exercice sur une base plus structurée et plus institutionnalisée.

6.4. Toute décision relative à l'initiation d'un dialogue consacré aux droits de l'homme nécessitera un débat au sein du groupe COHOM et son accord. La décision finale d'engager un dialogue sur les droits de l'homme revient au Conseil des Ministres.

6.5. Les groupes de travail géographiques, le groupe coopération au développement (CODEV) et le Comité pour les actions visant au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent également être associés à cet exercice de décision.

6.6. Dans le cas où l'évaluation s'avérerait négative et où l'Union européenne déciderait de ne pas initier un dialogue sur les droits de l'homme, l'Union européenne examinera si d'autres approches peuvent être utiles, telles que le renforcement de l'élément des droits de l'homme au sein du dialogue politique avec le pays en question, entre autres en y incluant une expertise spéciale en matière de droits de l'homme.

6.7. Le suivi du dialogue sera effectué par le groupe COHOM, en associant si besoin les autres instances concernées, à savoir les groupes de travail géographiques, les chefs de mission, le groupe CODEV et le Comité pour les actions visant au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

7. Modalités du dialogue sur les droits de l'homme

En ce qui concerne les modalités du dialogue sur les droits de l'homme, la flexibilité et le pragmatisme s'imposent. Par conséquent, ces modalités seront déterminées au cas par cas, de commun accord avec le pays concerné. Ces modalités concerneront l'endroit où se tiendra le

dialogue, le niveau de représentation, ainsi que sa fréquence.

En vue d'assurer des échanges aussi productifs que possible, les dialogues auront lieu, dans la mesure du possible, au niveau des représentants des gouvernements, chargés des droits de l'homme. Pour des raisons de continuité, l'Union européenne sera représentée de préférence par la Troïka - soit au niveau des représentants des capitales soit au niveau des chefs de mission.

L'Union européenne veillera à ce que les sessions du dialogue aient régulièrement lieu dans le pays concerné. Cette formule offre l'avantage à la délégation de l'UE de se rendre mieux compte de la situation sur place et, moyennant l'accord des autorités du pays, d'avoir des contacts avec des personnes et institutions qui les intéressent. Il est de tradition que les dialogues visant avant tout une discussion des questions d'intérêt commun et un renforcement de la coopération en matière de droits de l'homme aient lieu à Bruxelles. Il est préférable que cette tradition soit poursuivie.

Autant que possible, l'Union européenne invitera les autorités du pays avec lequel le dialogue sur les droits de l'homme a lieu, à inclure dans leur délégation des représentants des différentes institutions et ministères compétents en matière de droits de l'homme, tels que, entre autres, la Justice, l'Intérieur, la police, l'administration pénitentiaire etc. De même, la société civile pourra être associée selon les modalités les plus appropriées dans l'évaluation préliminaire de la situation des droits de l'homme, dans la conduite du dialogue lui-même (notamment en organisant des rencontres avec la société civile locale en marge du dialogue formel) dans le suivi du dialogue et dans l'évaluation du dialogue. L'Union européenne pourra ainsi marquer son soutien aux défenseurs des droits de l'homme dans les pays avec lesquels elle entretient ce type d'échanges.

L'UE s'efforcera, autant que possible, de donner aux dialogues sur les droits de l'homme un réel degré de transparence vis-à-vis de la société civile.

8. Cohérence entre les dialogues bilatéraux des Etats Membres et les dialogues de l'UE

Afin d'assurer un maximum de cohérence entre les dialogues bilatéraux des Etats Membres et les dialogues de l'UE, l'échange d'informations est indispensable. Cet échange d'informations, notamment sur les thèmes abordés et sur les résultats des discussions, pourra se faire par COREU ou au COHOM. La mission diplomatique de la Présidence en exercice dans le pays concerné pourra aussi rassembler sur place des informations à ce sujet. Le cas échéant, des réunions informelles ad

hoc entre les membres du COHOM et des groupes de travail géographiques pertinents (supprimer : représentants des Etats Membres, de la Commission) et du Parlement européen pourront être envisagées. Des réunions informelles ad hoc pourront également être envisagées avec d'autres pays qui entretiennent un dialogue droits de l'homme avec le pays concerné (à l'instar de l'exercice concernant le dialogue avec la Chine). Celles-ci devront impliquer le groupe COHOM, ainsi que les groupes de travail géographiques ou thématiques.

L'assistance technique fournie par l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays avec lesquels l'UE entretient un dialogue devra prendre compte les évolutions et les résultats de ce dialogue.

9. Cohérence entre les dialogues en matière de droits de l'homme et les résolutions qu'introduit l'UE à l'AGNU ou à la CDH

Les dialogues en matière de droits de l'homme et les résolutions que l'Union européenne introduit à l'AGNU ou à la CDH sur la situation des droits de l'homme dans certains pays sont deux types d'action indépendantes l'une de l'autre. Par conséquent, l'existence d'un dialogue sur les droits de l'homme entre l'UE et un pays tiers n'empêchera pas l'introduction par l'UE d'une résolution sur la situation des droits de l'homme dans ce pays, ni le soutien de l'UE à une initiative d'un pays tiers. En outre, l'existence d'un dialogue sur les droits de l'homme entre l'UE et un pays tiers n'empêchera pas l'Union européenne de dénoncer, entre autres dans les enceintes internationales appropriées, les violations des droits de l'homme dans ce pays, ni d'aborder la question dans des réunions avec les pays concernés à tous les niveaux.

10. Evaluation du dialogue sur les droits de l'homme

Tout dialogue sur les droits de l'homme fera l'objet d'une évaluation régulière, de préférence tous les ans.

L'évaluation se fera par la Présidence en exercice, avec l'appui du Secrétariat du Conseil. Elle sera soumise pour discussion et pour décision au groupe COHOM, en collaboration avec les groupes de travail géographiques, le groupe CODEV et le Comité pour les actions visant au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La société civile sera associée à cet exercice d'évaluation.

L'exercice se consacrera à l'évaluation de la situation par rapport aux objectifs que l'Union s'était fixés avant l'initiation du dialogue, et fera le point sur la valeur ajoutée du dialogue. L'analyse se penchera notamment sur les progrès effectués concernant les thèmes prioritaires du dialogue. Si progrès il y a, l'évaluation devra, si possible, analyser dans quelle mesure les activités de l'Union européenne ont contribué au progrès réalisé. Dans le cas contraire, l'Union européenne devra soit ajuster les objectifs qu'elle s'était fixés, soit examiner l'opportunité de poursuivre ou non le dialogue sur les droits de l'homme avec le pays concerné. En effet, l'évaluation d'un dialogue doit pouvoir déboucher sur la décision d'arrêter cet exercice si les exigences développées dans ces lignes directrices ne sont plus respectées, si les conditions de sa conduite ne sont pas satisfaisantes ou si les résultats apparaissent insuffisants au regard des attentes de l'UE. De même, un dialogue ayant atteint ses objectifs et par conséquent ayant perdu sa raison d'être, pourra faire l'objet d'une décision de suspension. Ces questions seront prioritairement abordées dans le cadre du groupe COHOM.

Pour ce qui est des dialogues visant le renforcement de la coopération en matière de droits de l'homme, notamment dans les enceintes internationales et régionales, l'évaluation se concentrera sur les thèmes sur lesquels la coopération pourrait être améliorée davantage.

11. Gestion du dialogue sur les droits de l'homme

Dans la perspective d'une multiplication des dialogues, le COHOM devra se pencher sur le problème de leur gestion. La continuité est un facteur très important, ainsi que le renforcement des structures qui assistent la Présidence en exercice du Conseil dans la préparation et le suivi des dialogues. Une bonne préparation de chacun des dialogues nécessite également un "input" des groupes de travail géographiques, du CODEV et du Comité pour les actions visant au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'appui du Secrétariat du Conseil pour la centralisation de toutes les données, pour la préparation -tant sur le plan logistique que sur le plan du contenu- et pour le suivi des dialogues est fondamental. L'Union européenne pourra également réfléchir, au cas par cas, à la possibilité d'associer une fondation ou organisation privée, spécialisée en matière de droits de l'homme, à un ou plusieurs dialogues. A ce sujet, les expériences suédoises (Institut Wallenberg) dans le cadre des discussions exploratoires avec la Corée du Nord (Bruxelles, juin 2001) pourraient faire l'objet d'une évaluation.

12. La question des droits de l'homme dans les dialogues politiques.

Comme indiqué dans le point 3, l'Union européenne veillera à intégrer la question des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit dans toutes les rencontres et discussions qu'elle aura avec des pays tiers, à tous les niveaux, y compris dans les dialogues politiques. L'Union européenne s'engage à inclure dans les délégations de l'UE une expertise en matière de droits de l'homme. Il sera décidé au cas par cas qui fournira cette expertise, tout en veillant à la continuité. Bien que ce genre de discussions n'offre pas la possibilité d'aborder la question des droits de l'homme de façon très approfondie, l'Union européenne s'efforcera d'aborder avec le pays concerné les thèmes prioritaires mentionnés sous le point 5.
