

DIALOGUES DROITS DE L'HOMME, DIALOGUE POLITIQUE : ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

Sara GUILLET
Consultante

Note liminaire

Cette synthèse a été préparée à la demande du Parlement européen, dont la sous-commission droits de l'homme a entrepris d'analyser l'impact des dialogues que l'Union européenne (UE) entretient avec des pays tiers¹.

Elle fait suite à la réalisation de six études réalisées sur les dialogues suivants : le dialogue sur les droits de l'Homme entre l'UE et l'Iran, le dialogue sur les droits de l'Homme entre l'UE et la Chine, les consultations entre l'UE et la Russie sur les droits de l'Homme, l'application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, les plans d'action des pays du voisinage (pour la Méditerranée) et la place des droits de l'homme dans le dialogue politique en Amérique centrale.

Elle s'appuie également sur une série d'entretiens avec des acteurs institutionnels et autres acteurs impliqués dans les dialogues que l'UE entretient avec des Etats tiers, dont la liste figure en annexe.

Elle a pour objectif de faire le point sur le déroulement des différents types de dialogue et de nourrir la réflexion sur les pistes envisageables pour améliorer l'efficacité de cet outil de la politique extérieure de l'Union européenne.

*
* *

¹ Au sein du Parlement, ce travail est mené par la députée Elena Valenciano Martínez-Orozcon, rapporteure de la Commission des affaires étrangères sur ce sujet. Voir son document de travail présenté le 28 juin 2007, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/667/667365/667365fr.pdf. La présente étude peut être consultée sur la page droits de l'homme du site du Parlement : <http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/>

I. - APERÇU DES DIALOGUES DE L'UE SUR LES DROITS DE L'HOMME

A. - Fondement juridique

La protection et la promotion des droits de l'Homme sont une priorité de la politique étrangère de l'UE. Elles constituent l'un des objectifs principaux de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), comme le reflète l'article 11 du Traité sur l'Union européenne, qui énonce parmi les cinq objectifs de la PESC : « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales »². Le Traité d'Amsterdam dispose que, en ce qui concerne la coopération au développement, « la politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »³. Il étend en outre 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 TCE).

Pour poursuivre cette politique, l'UE dispose de nombreux instruments, qui sont notamment énoncés dans la Communication de la Commission européenne du 8 mai 2001 sur *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'Homme et la démocratisation des pays tiers*⁴. Les dialogues politiques figurent parmi ces instruments et doivent en principe intégrer la question des droits de l'Homme⁵. A côté des dialogues politiques de l'UE avec des Etats tiers, de nombreux dialogues spécifiques sur les droits de l'Homme se tiennent périodiquement, et ce avec des Etats de toutes les régions du monde. La condition *sine qua non* pour la tenue d'un dialogue est bien sûr l'accord des deux parties au dialogue.

Le 13 décembre 2001 – le dialogue avec la Chine a alors déjà 6 ans –, le Conseil adopte les *Lignes directrices de l'Union européenne en matière de dialogue droits de l'Homme*⁶, qui proposent de systématiser l'approche européenne des dialogues sur les droits de l'Homme et distinguent quatre types de dialogues. Deux d'entre eux reposent sur un mécanisme spécifique : les dialogues dits « structurés » sur les droits de l'Homme (avec la Chine et l'Iran) et les dialogues fondés sur les accords d'association intégrés dans la Politique européenne de voisinage. Deux autres fonctionnent sur une base *ad hoc* : les dialogues politiques que l'UE engage avec des pays tiers et les dialogues engagés par la

² Article 11 du traité sur l'Union européenne : http://www.europarl.europa.eu/facts/6_1_1_fr.htm.

³ Article 177 du Traité CE http://www.europarl.europa.eu/facts/6_1_2_fr.htm.

⁴ [COM(2001) 252 final] : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r10101.htm>.

⁵ Ainsi, dans chacune des cinq orientations qu'elle a adoptées sur les droits de l'Homme, l'UE indique que le dialogue politique de l'UE avec les pays tiers doit, dans son volet consacré aux droits de l'homme, s'attacher à soulever les thèmes de ces orientations (torture, racisme, peine de mort, défenseurs des droits de l'Homme et enfants dans les conflits armés).

⁶ http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/ghd12_01_fr.htm.

troïka⁷ avec les partenaires de l'Union européenne (Etats-Unis, Canada, Nouvelle Zélande, Japon).

La mise en œuvre de ces Lignes directrices a fait l'objet d'une évaluation du Conseil en 2004⁸, dont les résultats ne sont pas publics, mais qui semble indiquer que, en 2004, les recommandations énoncées par les Lignes de 2001 conservent toute leur actualité. En 2007, qu'en est-il ?

B. - Aperçu des dialogues

On compte en 2007 un grand nombre de dialogues sur les droits de l'Homme, que le Groupe « Droits de l'homme » du Conseil (COHOM)⁹ regroupe comme suit, reprenant en partie les catégories énoncées par les Lignes directrices de 2001¹⁰ :

- Les dialogues structurés ;
- Les dialogues fondés sur des accords et les dialogues menés avec les pays candidats à l'adhésion à l'UE ;
- Les dialogues ad hoc ;
- Les dialogues avec les Etats *like-minded* ;
- Les dialogues politiques intégrant un volet sur les droits de l'Homme.

I. - Les dialogues structurés

Il s'agit du dialogue engagé entre l'UE et la Chine depuis janvier 1996¹¹ et du dialogue entre l'UE et l'Iran, engagé en 2002 et gelé en 2004¹². Leurs modalités (déroulement, structure, périodicité, participants) obéissent aux règles proposées dans les Lignes directrices de 2001. Ainsi, les dialogues rassemblent des officiels des deux parties au dialogue : côté européen, la troïka et, du côté de l'Etat tiers, des hauts fonctionnaires issus de différents ministères concernés par l'ordre du jour. Cet exercice est confidentiel et le Parlement européen n'y est associé qu'à travers les *briefings* et les *debriefings* organisés autour de chaque session du dialogue.

Depuis la mise en place de ces dialogues, et en particulier dans le cas du dialogue avec la Chine, qui a commencé il y a plus de dix ans et qui se poursuit, les présidences

⁷ La troïka est composée de la Commission européenne, du Conseil de l'UE et de la Présidence en exercice de l'UE. En pratique, elle inclut également la future Présidence.

⁸ Council of the European Union, *Implementation of the EU Guidelines on Human Rights Dialogues*, document 15810/1/04, 9 décembre 2004.

⁹ Le COHOM rassemble les responsables des unités chargés des droits de l'Homme des ministères des affaires étrangères des 27 Etats membres de l'UE, qui se réunissent à Bruxelles un jour et demi chaque mois. C'est un groupe dit « de format capitale », contrairement à d'autres groupes de travail dits « permanents » parce qu'ils sont composés d'officiels des représentations permanentes des Etats membres auprès de l'UE à Bruxelles et se réunissent plus souvent.

¹⁰ Cf. *Implementation of the EU Guidelines on Human Rights Dialogue*, Groupe COHOM, Doc. Séance n°36/06 declassified, 06/09/2006, GSC/COM.

¹¹ Etude UE-Chine ExPo/B/DROI/2007/15.

¹² Cf. The Danish Institute for Human Rights, *EU-Iran Human Rights Dialogue 2002-2004*, Briefing Paper for the European Parliament, April 2007. Depuis l'interruption du dialogue en 2004, plusieurs présidences de l'UE ont réfléchi à la possibilité et à l'opportunité de sa reprise.

successives de l'UE ont, avec le Conseil et la Commission, déployé des efforts continus pour en améliorer la préparation, le suivi et l'impact. Les mesures prises (détaillées plus loin) incluent :

- la mise en commun de leurs *briefing books*¹³ pour chaque session du dialogue ;
- l'organisation de *briefings* et de *debriefings* avant chaque session du dialogue (avec les ONG et le Parlement) ;
- des consultations informelles avec les ONG et le secrétariat du Parlement européen ;
- la création d'une base de données des cas individuels présentés aux autorités chinoises et permettant d'optimiser le suivi de chaque cas ;
- la présentation d'un rapport des ambassadeurs de l'UE (*Heads of Missions report*) avant chaque session ;
- la préparation et la mise à jour de fiches d'information ;
- la rédaction de rapports des dialogues fondés sur les indicateurs définis pour mesurer les progrès du dialogue (*benchmarks*) ;
- la réalisation d'évaluations périodiques.

Tous ces documents sont confidentiels.

Des visites sur le terrain sont souvent organisées à l'issue des sessions de dialogues avec la Chine. La troïka a visité des lieux (centres de détention, mosquées, temples bouddhistes) ou des régions (Xinjiang, Tibet) en lien avec les thèmes du dialogue. Pour la délégation chinoise, des visites d'institutions européennes sont prévues.

L'un des aspects les plus intéressants de ces dialogues réside dans l'existence d'un volet académique, associant également – bien que de manière très restreinte – les sociétés civiles des parties au dialogue.

Chine

A partir de 1998, l'UE a organisé des séminaires rassemblant des universitaires européens et chinois pour renforcer le dialogue UE-Chine. Les séminaires étaient alors organisés par la Présidence de l'UE et par la Commission. En 2001, la Commission a décidé d'institutionnaliser l'organisation de ces séminaires en mettant en place, dans le cadre de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme, le *EU-China Human Rights Network for the Ratification and Implementation of UN Human Rights Covenant*. Le *Network* s'est vu confier l'organisation des séminaires UE-Chine ainsi que des séminaires académiques plus restreints et des activités de formation sur les thèmes liés au dialogue officiel. Deux contrats successifs ont été signés à cette fin (un contrat pour 2001-2003 et un pour 2004) avec le Centre irlandais des droits de l'Homme de l'Université de Galway, qui coordonnait ce réseau constitué par 15 des universités et instituts européens travaillant sur les droits de l'Homme, en partenariat avec 15 universités chinoises, coordonnées par l'Institut de droit de la *Chinese Academy of Social Sciences* (CASS). La Commission a décidé de ne pas renouveler le financement de ce contrat. Depuis 2005, le *EU-China Human Rights Network* n'existe plus et la dynamique

¹³ Document de la troïka contenant les *speaking points* ou éléments de langage qui seront soulevés par l'UE au cours du dialogue.

des séminaires n'est plus portée par une institution académique : chaque séminaire est organisé et financé au coup par coup par la Commission européenne. Il serait intéressant qu'une évaluation de ce projet mis en œuvre selon des modalités différentes depuis 1998 soit réalisée. Les séminaires UE-Chine sur les droits de l'Homme (*EU-China Human Rights Dialogue Seminars*) n'associent pas le Congrès national du Peuple chinois, c'est à ce jour un fonctionnaire du Parlement européen qui y est invité et non des Membres du Parlement européen.

Iran

Suivant la pratique du Centre irlandais, l'Institut danois des droits de l'Homme s'est vu confier l'organisation des *EU-Iran Roundtable Meetings* de 2002 à 2004 avec le soutien de la Commission. Le Parlement européen a pu y participer¹⁴ dès lors qu'il est apparu que des membres du Majlis, le parlement iranien étaient membres de la délégation iranienne.

Dans les deux cas, les rencontres rassemblent des universitaires, des membres d'institutions nationales de protection des droits de l'Homme, des représentants d'organisations non-gouvernementales. Elles se tiennent à la veille du dialogue officiel et ont pour objectif de permettre une discussion entre experts désignés par chacune des deux parties au dialogue, sur les sujets qui sont abordés dans le cadre du dialogue officiel (voir *infra* III. C. - Le suivi).

Le compte-rendu de cette discussion, éventuellement assorti de recommandations communes, a vocation à nourrir le dialogue officiel¹⁵. Ces réunions offrent une plateforme de débats et de rencontres pour la société civile de pays où la liberté d'expression est très limitée ; les milieux académiques, les ONG, les experts peuvent ainsi faire entendre leur voix et saisir cette occasion d'ouverture et d'échanges avec leurs pairs. C'est là un intérêt majeur de ces séminaires. Néanmoins, la principale contrainte réside dans leur caractère hybride : bien qu'il s'agisse en théorie de séminaires académiques et, partant, apolitiques et non-confrontationnels, ils sont en réalité étroitement mêlés au contexte politique du dialogue officiel. Par exemple, le fait que chaque partie au dialogue constitue sa propre délégation d'experts peut compromettre la participation de certaines ONG indépendantes¹⁶.

¹⁴ Alors que les membres du Majlis étaient présents aux quatre *Roundtable meetings*, le Parlement européen n'a participé qu'à la troisième (représenté par le député européen M. Gahler). Aucun parlementaire n'étant disponible aux deux suivantes, le Parlement européen était représenté par le Secrétariat (fonctionnaires de l'Unité droits de l'Homme).

¹⁵ Pour une description détaillée des rencontres académiques UE-Iran, cf. The Danish Institute for Human Rights, *EU-Iran Human Rights Dialogue 2002-2004*, *op. cit.*

¹⁶ Sur l'Iran, cf. The Danish Institute for Human Rights, *op. cit.* Sur la Chine, il faut évoquer le séminaire des 10 et 11 mai 2007, planifié quelques jours avant le dialogue officiel pour les deux volets du dialogue se tiennent « back to back » : à l'ouverture du séminaire, le chef de la délégation chinoise – qui est aussi le directeur de l'unité droits de l'Homme du ministère chinois des affaires étrangères, ce qui soulève des questions sur la liberté académique des experts membres de sa délégation – a refusé que le séminaire se tiennent avec la participation de deux ONG invitées par la Présidence allemande (*Human Rights In China et China Labour Bulletin*). L'UE refusant de « désinviter » ces ONG, le séminaire a été annulé. Cf. Communiqué de la FIDH et de CIS le 15 mai 2007, « Dialogue droits humains : la Chine claqué la porte au nez de l'UE », http://www.fidh.org/article.php3?id_article=4294.

2. - *Les dialogues fondés sur des accords*

*Le dialogue fondé sur l'Accord de Cotonou*¹⁷

L'Accord de Cotonou signé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en juin 2000 est fondé sur le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques, l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques. Il organise un dialogue politique (article 8), portant notamment sur les éléments essentiels de l'accord, à savoir : le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques, l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques. En cas d'atteinte à un élément essentiel, pour remédier à la situation, une partie à l'accord peut demander la tenue de consultations (article 96), qui ont lieu en format troïka, à l'issue desquelles l'UE peut recourir à des « mesures appropriées ». En vertu de l'Accord, la société civile doit être étroitement associée à ce processus (article 4)¹⁸, mais cela ne semble pas être le cas en pratique.

Les dialogues fondés sur les accords d'association ou de coopération conclus avec des pays tiers et comportant un mécanisme spécifique pour les droits de l'Homme

Il s'agit notamment des dialogues s'inscrivant dans le contexte du Partenariat euro-méditerranéen lancé en 1995 avec l'adoption de la *Déclaration de Barcelone*¹⁹. Pour assurer le fonctionnement de ces accords, la Commission a institué des comités et sous-comités, dont – pour plusieurs pays – des sous-comités sur les droits de l'Homme. Leur mise en place se poursuit dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV) avec les pays de l'Est et la rive sud de la Méditerranée.

C'est le cas également des accords contractés avec le Vietnam, le Laos et le Bangladesh, par exemple qui ont tous les trois permis la mise en place d'un sous-comité sur les droits

¹⁷ C. Portela et L. Mbangi, *Political Dialogue and human Rights in the Framework of the Cotonou Agreement*, Briefing Paper to the European Parliament, April 2007. Voir aussi L. Mbangi, "Recent Cases of Article 96 Consultations. L. Mbangi", 2005, ECDPM Discussion Paper 64C, <http://www.ecdpm.org/article96>.

¹⁸ Article 4 : « Approche générale

Les États ACP déterminent, en toute souveraineté, les principes et stratégies de développement, et les modèles de leurs économies et de leurs sociétés. Ils établissent avec la Communauté, les programmes de coopération prévus dans le cadre du présent accord. Toutefois, les parties reconnaissent le rôle complémentaire et la contribution potentielle des acteurs non étatiques au processus de développement. À cet effet, conformément aux conditions fixées dans le présent accord, les acteurs non étatiques, selon le cas :

- sont informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération, et sur les priorités de la coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent ou qui les affectent directement, ainsi que sur le dialogue politique ;
- reçoivent des ressources financières, suivant les conditions fixées dans le présent accord, en vue d'appuyer les processus de développement local ;
- sont impliqués dans la mise en œuvre des projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent ou ceux dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif ;
- reçoivent un appui pour le renforcement de leurs capacités dans des domaines critiques en vue d'accroître leurs compétences, en particulier en ce qui concerne l'organisation, la représentation et la mise en place de mécanismes de consultation, y compris d'échanges et de dialogue, et dans le but de promouvoir des alliances stratégiques. »

¹⁹ Pour le texte de la Déclaration de Barcelone, voir :

http://www.dellbn.cec.eu.int/fr/eu_and_med/barcelona.htm.

de l'Homme. Des accords d'association ont aussi été signés avec plusieurs pays d'Asie centrale mais, en ce qui les concerne, il n'y a pas de sous-comité : les questions de droits de l'Homme s'insèrent dans le dialogue général. On relève trois principales caractéristiques pour ces dialogues :

- quant au cadre légal du dialogue : au titre de la PEV par exemple, un plan d'action national est négocié entre l'UE et l'Etat tiers, qui prévoit – ou pas – la mise en place d'un sous-comité sur les droits de l'Homme.
- quant à ses participants : ces dialogues sont organisés par la Commission européenne et se déroulent à un niveau technique de fonctionnaires des deux parties au dialogue.
- quant à son contenu : les discussions des sous-comités ont lieu à huis clos. Il semble difficile pour les autres institutions de l'UE (en particulier pour le Parlement) et pour la société civile de connaître l'agenda et la teneur de leurs travaux. Il faut cependant souligner que, dans certains cas, les ONG sont invitées à des *briefings* et des *debriefing* autour des sessions des sous-comités²⁰.

Les dialogues engagés par l'UE au titre de sa politique dans le domaine de la Justice et Affaires Intérieures (JAI)

Il s'agit de dialogues politiques, à l'intérieur desquels est prévu un espace spécifique pour discuter des droits de l'Homme, là encore au sein d'un sous-comité. De tels dialogues ont lieu notamment avec le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Liban et la Moldavie. Ils sont organisés par la Commission et réunissent des fonctionnaires des deux parties au dialogue. Le Conseil et le Parlement ne reçoivent pas d'information sur ces dialogues.

Dans le même cadre, en 2006, un dialogue entre l'UE et l'Ouzbékistan a également été engagé. Mais, dans ce cas, le Conseil y joue un rôle central et un *debriefing* du Parlement européen et de la société civile est prévu.

En somme, le titre « dialogues basés sur les accords d'association ou de coopération » rassemble en réalité divers dialogues, dont la liste donne une impression de confusion et d'opacité. Il en ressort une variété de structures, de formats, de périodicité, de méthodes. Les dialogues sont menés tantôt par la Commission, tantôt par le Conseil et la Présidence, tantôt par les deux ensemble. Leurs agendas, objectifs, indicateurs, restent souvent obscurs. La méthode ne semble ni systématisée ni organisée par les différents organes de la Commission et du Conseil : l'information ne circule pas et on ne tire pas les leçons des diverses expériences. La société civile est rarement associée à ces processus. Le Parlement européen en est, quant à lui, absent.

²⁰ C'est le cas de la FIDH pour le dialogue avec la Jordanie et avec le Maroc, d'Amnesty International pour l'Egypte, le Liban et l'Algérie.

3. - *Les dialogues ad hoc*

*Les consultations avec la Russie*²¹

La tenue de ces consultations a été décidée lors du sommet UE-Russie de la Haye en novembre 2004. Elles sont fondées sur les listes de thèmes énoncées dans les fiches analytiques sur les droits de l'Homme réalisées par les ambassadeurs de l'UE (*Heads of Missions ou HoMs*). Elles se tiennent avant les sessions de la Commission des droits de l'Homme (depuis juin 2006 : Conseil des droits de l'Homme) des Nations Unies et, parfois, avant les sessions de la troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. En effet, l'un des objectifs des consultations UE-Russie est la coordination en vue de ces réunions onusiennes. En pratique, ces efforts de coordination ont visé, pour la Russie, à éviter l'adoption d'une résolution sur la situation des droits de l'Homme en Tchétchénie.

Il s'agit d'un dialogue *sui generis*, se situant en marge des Lignes directrices de 2001. Pour ne citer que trois exemples : (1) les objectifs de ce dialogue sont flous et ne reposent sur aucun critère mesurable, (2) les consultations n'ont jamais lieu en Russie et (3) le rôle de la société civile y a été conquis au fur et à mesure des consultations²². Un fonctionnaire du Parlement européen est invité aux *debriefings* organisés après chaque consultation.

Les dialogues ad hoc, organisés dans l'Etat tiers concerné

Il s'agit par exemple du dialogue sur les droits de l'Homme avec l'Inde. Des discussions sont en cours pour étendre l'expérience à d'autres pays. Ce sont des rencontres annuelles auxquelles participe, côté européen, la troïka. C'est la Présidence qui en assure le leadership, et la Commission qui en organise la tenue.

4. - *Les dialogues avec les Etats dits like-minded*

Il s'agit de réunions d'experts, en troïka avec les pays considérés comme partenaires, avec lesquels l'UE a une convergence de vue : Etats-Unis, Canada, Japon et Nouvelle-Zélande. Elles ont lieu en général deux fois par an sauf dans le cas de la Nouvelle-Zélande et, souvent, du Japon, où elles n'ont lieu qu'une fois par an. Mais l'UE aborde aussi les questions relatives aux droits de l'Homme dans d'autres cadres avec ces pays. L'objectif de ce dialogue spécifique sur les droits de l'Homme, comme l'indiquent les Lignes directrices de l'UE sur les 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 ». Le contenu reste confidentiel. Il consiste principalement à discuter des positions respectives de l'UE et du pays partenaire dans les enceintes des

²¹ Anne Le Huerou, *The Human Rights Consultations Between EU and Russia*, European Parliament, Briefing Paper to the European Parliament, April 2007.

²² Sont organisées diverses réunions de *briefing* et de *debriefing* avec les ONG russes et internationales, un *briefing* avec les ONG russes organisé à Moscou par l'ambassade du pays qui exerce la Présidence, ainsi qu'un *briefing* avec les ONG internationales à Bruxelles. Une réunion publique est organisée avec une délégation d'ONG russes la veille des consultations officielles. Des *debriefing* ont lieu à Moscou et Bruxelles après la tenue des consultations.

Nations Unies ainsi que de certains sujets (Assemblée générale et Conseil des Droits de l'Homme).

5. - Les dialogues politiques avec les Etats tiers intégrant un volet sur les droits de l'Homme

Ces dialogues se tiennent avec de nombreux pays, conformément à l'objectif de l'UE d'intégrer les questions de droits de l'Homme aux diverses dimensions de la PESC. C'est le cas en particulier des pays candidats à l'adhésion à l'UE, avec lesquels les droits de l'homme sont abordés systématiquement. Les pays entretenant avec l'UE un dialogue spécifique sur les droits de l'Homme abordent également cette question dans le cadre du dialogue politique qu'ils ont avec l'UE. L'agenda de ces dialogues politiques n'est pas public, pas plus que le contenu des discussions. Le Parlement européen ne reçoit pas d'information à leur sujet.

De ce foisonnement ressort un double constat. Tout d'abord, il met en évidence l'importance prise par les dialogues sur les droits de l'Homme ces dernières années. Ils sont devenus une composante très importante de la politique extérieure de l'UE. Mais la diversité que recouvre cette liste soulève aussi plusieurs préoccupations, que cette étude propose d'analyser, autour d'une réflexion sur les trois points suivants :

Quels sont les objectifs poursuivis par l'EU en menant ces dialogues ? Il s'agira de s'interroger sur les indicateurs (*benchmarks*), sur le lien entre les dialogues politiques et les dialogues spécifiques sur les droits de l'Homme (*mainstreaming*) et sur la cohérence de l'action de l'UE.

Quelle est la méthode utilisée par l'UE ? Répond-elle aux critères de transparence ainsi qu'aux nécessités de suivi et d'évaluation prônées par les Lignes directrices de 2001 ?

Quels sont les moyens dont dispose l'UE pour renforcer la coopération inter institutionnelle et en particulier quel pourrait être le rôle du Parlement européen dans ces processus ?

II. - LES OBJECTIFS

A. - Les indicateurs ("*benchmarks*") pour mesurer les progrès²³

En créant un espace de discussion sur les droits de l'Homme entre l'UE et les Etats tiers, les dialogues sur les droits de l'Homme visent à encourager l'amélioration de la situation des droits de l'Homme dans les Etats tiers. Avec des Etats fermés ou réticents à aborder

²³ Sur cette question, voir : A. Würth, F. Seidensticker, *Indices, Indicators and Benchmarks: Planning and Evaluating Human Rights Dialogues*, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2005.

la question des droits de l'Homme, ils permettent d'engager une discussion en ouvrant une porte qui, sinon, resterait fermée.

Mais il est essentiel que, au-delà de cet objectif général, chaque dialogue poursuive des objectifs précis, à moins de risquer d'apparaître comme une fin en soi, ce qui peut compromettre la crédibilité de l'UE vis-à-vis des Etats tiers.

Les Lignes directrices sur les dialogues indiquent que « 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. »

Les Lignes directrices insistent en outre sur la « définition des objectifs concrets que l'Union souhaite atteindre par l'initiation d'un dialogue avec le pays en question » et sur la nécessité d'établir « au cas par cas, des critères pour mesurer les progrès réalisés, par rapport aux indicateurs définis (*benchmarks*), ainsi que des critères en vue d'une éventuelle stratégie de sortie ».

S'agissant des pays candidats à l'adhésion à l'UE, les indicateurs pour mesurer les progrès, y compris dans le domaine des droits de l'homme, sont les critères de Copenhague. Ces critères ont été formulés par le Conseil européen lors du sommet de Copenhague en juin 1993 pour préciser les conditions selon lesquelles les « pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union Européenne ». Outre un critère économique et un critère de l'acquis communautaire²⁴, ils incluent un critère politique, à savoir « la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ». Pour que le Conseil européen décide de l'ouverture des négociations, le critère politique doit être rempli. Tout pays qui souhaite adhérer à l'Union doit respecter les critères d'adhésion.

1. - Les indicateurs présidant à la décision d'entreprendre un dialogue

En ce qui concerne les indicateurs sur le fondement desquels l'UE décide d'entreprendre un dialogue, les Lignes directrices de 2001 restent très floues puisqu'elles ne demandent qu'une « évaluation de la valeur ajoutée d'un dialogue avec [le] pays concerné ». Ainsi, dans le cas de l'Iran, le Conseil considère que le dialogue est « un moyen d'encourager

²⁴ Le critère économique est : « l'existence d'une économie de marché viable et la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union » ; le critère de l'acquis communautaire est : « l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire ».

ceux qui souhaitent promouvoir des réformes dans ce pays »²⁵. Il a toutefois précisé cette condition et défini les trois critères suivants, qu'il appartient au COHOM d'examiner²⁶ :

- sérieuse préoccupation de la part de l'UE au sujet de la situation des droits de l'Homme sur le terrain dans le pays concerné ;
- engagement véritable des autorités de ce pays pour dialoguer avec l'UE et pour améliorer la situation des droits de l'Homme sur le terrain ;
- perspective raisonnable d'un impact positif du dialogue sur la situation des droits de l'Homme sur le terrain.

C'est sur la base de ces critères que l'UE a décidé de répondre négativement à la demande de la République démocratique de Corée du Nord d'entreprendre un dialogue sur les droits de l'Homme, les deuxième et troisième critères n'étant pas réunis.

Dans le cas des pays ACP régis par l'Accord de Cotonou, le dialogue politique inclut les éléments dits « essentiels » de l'Accord : respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques, de l'Etat de droit et bonne gestion des affaires publiques. Pourtant, la décision d'engager des consultations au titre de la clause droits de l'Homme en cas de violation d'un élément essentiel de l'Accord n'a jamais été prise en réaction uniquement à des violations graves des droits de l'Homme : elle a le plus souvent fait suite à un coup d'Etat ou à une rupture de processus électoral. Il serait utile que le dialogue puisse s'engager en amont, pour contrôler la situation des droits de l'Homme et prévenir des situations de crises. C'est ce que prévoit la procédure de « dialogue politique intensif », ajoutée au dispositif en 2005²⁷.

2. - Les indicateurs présidant au déroulement du dialogue

Trois observations se dégagent de l'analyse des différents dialogues.

En premier lieu, plusieurs dialogues se déroulent en l'absence d'indicateurs, ou en tout cas de critères publics. C'est le cas des consultations avec la Russie. C'est aussi le cas des dialogues fondés sur les clauses droits de l'Homme contenues dans les accords d'association ou de coopération, qui sont basés sur des fiches analytiques sur les droits de l'Homme établies notamment par les ambassadeurs de l'UE (*HoMs*) et dont le contenu reste confidentiel.

En deuxième lieu, d'autres dialogues sont basés sur des indicateurs assez larges, qui rendent difficile la mesure des progrès accomplis. C'est le cas des dialogues structurés (Chine²⁸, Iran²⁹), à propos desquels le Conseil considère que les résultats sont

²⁵ Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'Homme – 2006, 13522/1/06/REV 1, page 40.

²⁶ Council of the European Union, *Implementation of the EU Guideline on Human Rights Dialogues*, document 15810/1/04, 9 December 2004.

²⁷ Cf. C. Portela et L. Mbangi, *op. cit.*

²⁸ En janvier 2001, le Conseil a rendu publics les huit indicateurs sur la base desquels le dialogue avec la Chine devrait être évalué : ratification et mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; coopération avec les mécanismes des Nations Unies ; respect des garanties énoncées par le Conseil économique et social des Nations Unies pour la protection des personnes condamnées à mort et présentation de statistiques sur le recours à la peine de mort ; réforme de la détention administrative, respect du droit à un procès équitable et du droit à la défense ; respect des droits des prisonniers et réponses aux cas individuels présentés par l'UE ; liberté de religion de croyance ; respect du droit de s'organiser ; respect des droits culturels et des libertés

« mitigés »³⁰, tandis que les ONG regrettent l'absence de progrès sur la situation des droits de l'Homme. Seule une évaluation à très long terme pourrait refléter des résultats, sans qu'il soit d'ailleurs possible d'en attribuer le bénéfice au dialogue : là où un critère est rempli – par exemple, si la visite d'un mécanisme des Nations Unies demandé dans le cadre du dialogue est acceptée par l'Etat tiers – il n'est pas évident que c'est au dialogue que l'on doit cette avancée. Lorsqu'il a évalué, en 2004, la mise en œuvre des Lignes directrices sur les dialogues³¹, le Conseil a donné une liste de « sujets de préoccupation » devant servir de références pour mesurer les progrès réalisés par l'Etat tiers (*benchmarks*). Cette très longue liste doit être adaptée selon les dialogues : le Conseil souligne que l'approche doit rester flexible et qu'il convient, selon les cas, de sélectionner les sujets les plus pertinents et éventuellement de reformuler certains sujets. Il serait utile de déterminer, en consultation avec la société civile et le Parlement européen, des indicateurs qui soient davantage orientés vers des résultats précis et concrets dans un délai déterminé.

En troisième lieu, l'équilibre est difficile à trouver entre la flexibilité et le risque d'une certaine inégalité de traitement, comme le reflète l'analyse des plans nationaux adoptés dans le cadre de la PEV. Ces plans sont adoptés par chaque pays concerné, ce qui implique, à chaque fois, une négociation entre l'UE et l'Etat tiers. En l'absence de format standard minimal défini par l'UE, cette négociation conduit à des résultats variables d'un pays à l'autre. Par exemple, le plan d'action UE-Egypte³² ne mentionne pas la lutte contre la torture, tandis que le plan d'action UE-Ukraine³³ y consacre un paragraphe, ou encore Israël a refusé que soit mis sur pied un sous-comité en charge des droits de l'Homme. Ces variations poussent les Etats tiers à rechercher un nivellement par le bas en tentant de s'aligner sur le plus petit dénominateur commun.

Enfin, il faut aussi relever que les indicateurs retenus pour les dialogues ne reflètent pas l'attachement de l'Union européenne à l'indivisibilité des droits de l'Homme : les dialogues portent surtout sur les droits civils et politiques, peu sur les droits économiques,

religieuses au Tibet et au Xinjiang. En 2006, la Commission déclare que « Le dialogue semestriel sur les droits de l'homme [...] reste adéquat pour atteindre l'objectif qui avait été fixé mais les attentes de l'UE – qui ont augmenté en même temps que la qualité de notre partenariat – sont de moins en moins satisfaites. Le dialogue doit être :

- plus ciblé et orienté vers les résultats, avec des échanges de meilleure qualité et des résultats concrets ;
- plus flexible en reprenant les enseignements tirés de séminaires et sous-groupes distincts ;
- mieux coordonné avec les dialogues menés par les États membres ».

Cf. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *UE – Chine: Rapprochement des partenaires, accroissement des responsabilités*, COM(2006) 631 final, 24.10.2006, par. 3(1).

²⁹ Les critères servant à mesurer l'impact du dialogue avec l'Iran sont tout aussi vastes : la signature, la ratification et la mise en œuvre par l'Iran des instruments internationaux sur les droits de l'Homme ; la coopération avec les procédures internationales ; l'ouverture, l'accès et la transparence ; et les améliorations apportées aux droits civils et politiques, le système judiciaire, la prévention et l'abolition universelle de la torture ; les condamnations, les discriminations et le système carcéral (cf. *Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'Homme – 2006, op.cit.*, page 40). Ces critères n'ont pas été rendus publics avant l'évaluation du dialogue en 2004, ce qui a été fortement critiqué, notamment par les participants aux *Roundtables Meetings* organisées avant chaque dialogue.

³⁰ *Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'Homme – 2006, op. cit.*, page 36.

³¹ Council of the European Union, *Implementation of the EU Guideline on Human Rights Dialogues*, document 15810/1/04, 9 December 2004.

³² http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf.

³³ <http://www.delukr.ec.europa.eu/files/Action%20Plan%20Text-final-website.pdf>.

sociaux et culturels. C'est vrai aussi des consultations engagées dans le cadre de l'Accord de Cotonou, qui n'ont porté qu'une fois sur des questions de gouvernance (Libéria, en 2001).

Les « observations finales » et les « recommandations » adoptées par les organes des traités des Nations Unies³⁴ et par les procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme sur les pays tiers avec lesquels l'UE entretient un dialogue devraient être une référence systématique pour la définition des indicateurs. Plutôt que de formuler de nouvelles recommandations, cette approche permettrait de renforcer celles qui ont déjà été formulées par des experts indépendants. Elle permettrait aussi de renforcer l'indivisibilité des droits, ces mécanismes onusiens travaillant sur tous les droits. Aujourd'hui, l'accent est mis sur la nécessité pour les Etats tiers d'accepter des visites de diverses procédures spéciales, davantage que sur la mise en œuvre des recommandations produites par les divers mécanismes onusiens.

3. - Les indicateurs présidant à la suspension d'un dialogue

Hormis le cas des consultations engagées dans le cadre de l'Accord de Cotonou, le cadre juridique des dialogues n'offre pas suffisamment de mesures pour réagir aux violations des droits de l'Homme perpétrées par l'Etat tiers partie au dialogue : entre la suspension du dialogue et sa poursuite « comme si de rien était », il y a une lacune importante. C'est peut-être ce qui explique la poursuite du dialogue avec la Chine : l'UE préfère maintenir un dialogue aux résultats incertains plutôt que de courir le risque de sa suspension dont le coût – politique, économique – pourrait s'avérer important. Cette perspective devrait s'appuyer sur les indicateurs orientés vers des résultats à atteindre dans un certain délai : en l'absence de résultat dans ce délai sur les points définis, la suspension du dialogue devrait être sérieusement envisagée par l'UE.

Il serait intéressant de développer des mesures intermédiaires entre la suspension et la poursuite du dialogue, comme le propose l'Accord de Cotonou. C'est ce qu'a déjà préconisé le Parlement européen, qui s'est déclaré « favorable à un développement de cette expérience et à sa généralisation dans les accords entre l'Union européenne et des pays tiers »³⁵. La Commission a répondu qu'elle prendrait cette proposition en considération « as appropriate »³⁶.

³⁴ Chacun des sept principaux instruments de protection des droits de l'Homme des Nations Unies prévoit la création d'un comité composé d'experts indépendants, qui a pour fonction de surveiller la mise en œuvre de ces instruments par les Etats parties. Il existe donc sept organes des traités : le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'enfant et le Comité des travailleurs migrants. Tous les Etats parties aux instruments de protection des droits de l'Homme concernés sont tenus de présenter aux comités, à intervalles réguliers, des rapports sur la mise en œuvre des droits consacrés par le Pacte. Les comités examinent chaque rapport et font part de leurs préoccupations et de leurs recommandations à l'Etat partie sous la forme d'« observations finales ».

³⁵ Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne (2005/2057(INI)), adoptée le 14 février 2006.

³⁶ www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/agnoletto_commission_reply_/agnoletto_commission_reply_en.pdf.

B. - La cohérence

La Commission et le Conseil partagent l'obligation d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'UE (article 3 TUE). Comme on peut le lire dans le rapport annuel de l'UE sur les droits de l'Homme en 2006 : « l'UE est une structure compliquée et des questions liées aux compétences et au rôle des divers acteurs concernés doivent être prises en compte. Transmettre un message cohérent est toutefois un gage de crédibilité essentiel pour obtenir des résultats sur le terrain en matière de défense des droits de l'Homme. Les efforts visant à renforcer la cohérence devront se poursuivre sans relâche »³⁷. La Commission insiste également sur ce point dans sa Communication de 2001, et souligne que « 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 ».

Malgré certaines avancées – en particulier l'adoption des Lignes directrices en 2001 –, la grande diversité des dialogues et le manque de systématisme dans la mise en œuvre de cet outil de la politique extérieure de l'UE montrent que cet objectif de cohérence de l'action de l'UE n'est pas atteint. C'est particulièrement frappant s'agissant de la manière dont sont négociés, au cas par cas, les plans d'actions dans le cadre de la politique européenne de voisinage, bien qu'ils s'inscrivent dans le même cadre stratégique³⁸.

I. - La cohérence interne

Dans le cadre d'un même dialogue

Le Conseil et la Commission ont entrepris d'importants efforts pour tenter de systématiser l'approche de l'UE (voir *supra* I. B. 1.). Un aspect important pour assurer la continuité du dialogue est liée à la composition des délégations européenne et de l'Etat tiers, dont les membres changent régulièrement³⁹. De plus, le dialogue avec un Etat tiers peut être mené de façon fluctuante selon les présidences. Ce sont là des facteurs préoccupants : cette absence de continuité peut nuire à la cohérence du processus de dialogue. La création du poste de Représentant personnel pour les droits de l'Homme a pour objet de répondre à cette préoccupation. Il est essentiel qu'elle soit associée à un plus grand nombre de dialogues, pour autant que ses ressources le lui permettent.

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

Plusieurs Etats membres de l'UE, mais aussi d'autres pays, mènent de leur côté un dialogue sur les droits de l'Homme, notamment avec la Chine et l'Iran.

³⁷ Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'Homme – 2006, *op.cit.*, p. 52.

³⁸ Parlement européen, Rapport sur le rapport annuel sur les droits de l'Homme dans le monde 2005 et la politique de l'UE à cet égard, Commission des affaires étrangères, Rapporteur : Richard Howitt, A6-0158/2006, 6 mai 2006, p. 32.

³⁹ Dans le cas du dialogue avec la Chine cependant, la Commission a été représentée par le même fonctionnaire pendant de nombreuses années, et le secrétariat du Conseil par la même personne pendant trois ans, soit pour six dialogues.

Les fiches analytiques sur les droits de l'Homme préparées par les ambassadeurs de l'UE et mises à jour chaque année ont été récemment publiées sur le site interne du Conseil afin que les délégations puissent les consulter. Cette mesure a contribué à renforcer la cohérence entre les dialogues parce qu'elle permet de fonder chaque discussion bilatérale sur une analyse commune de la situation des droits de l'Homme sur le terrain. Elles ne sont toutefois accessibles ni au Parlement européen, ni à la Commission sauf sur demande expresse et de manière limitée en ce qui concerne cette dernière.

Par ailleurs, la Suisse, initiatrice des dialogues sur les droits de l'Homme comme instrument de politique étrangère, a décidé d'instaurer une concertation et un échange de bonnes pratiques entre Etats menant des dialogues. Un forum informel de coordination et d'échange d'informations, appelé le *processus de Berne* pour la Chine a commencé en 2001⁴⁰. Il se trouve aujourd'hui confronté à de nombreuses difficultés.

Quant au *processus de Berne-Bruxelles* pour l'Iran, lancé en 2003, il s'est interrompu en même temps que le dialogue UE-Iran en 2004.

Il est essentiel que le processus de Berne soit renforcé et que ce précédent inspire d'autres dialogues de l'UE, afin d'éviter que les voix des uns et des autres soient discordantes.

2. - La cohérence externe

La politique poursuivie par l'UE dans le cadre des dialogues qu'elle entretient avec un Etats tiers sur les droits de l'Homme doit être cohérente avec les autres dimensions de sa politique sur ce même pays.

Il est utile de rappeler sur ce point les trois piliers des Nations Unies énoncés par son ancien Secrétaire général Kofi Annan : « [i]l n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'Homme ne sont pas respectés »⁴¹. Ce triptyque doit se retrouver, à l'échelle européenne dans la coordination, assurée par le Comité de politique et de sécurité (COPS), entre le COHOM, le groupe Coopération au Développement (CODEV), le CODUN (Groupe désarmement) et le CONOP (Groupe non-prolifération), groupes dont l'action sur les droits de l'Homme doit en outre être coordonnée avec celle des groupes géographiques.

Cohérence verticale : renforcer le mainstreaming

Les Lignes directrices de 2001 sur les dialogues réaffirment l'importance du *mainstreaming*, c'est-à-dire l'engagement de l'UE à intensifier le processus d'intégration des droits de l'Homme dans tous les aspects de la politique extérieure, notamment dans le dialogue politique à tout niveau mené avec les pays tiers, ainsi que dans les négociations des divers accords et la mise en place des programmes de coopération.

⁴⁰ Les Etats suivants participent au processus de Berne : UE, Allemagne, Australie, Canada, Etats-Unis d'Amérique, Hongrie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Les rencontres ont lieu deux fois par an à Berne et à Bruxelles. Des consultations avec les ONG sont prévues une fois par an.

⁴¹ Cf. *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'Homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, A/59/2005, 24 mars 2005, par. 17.

Dans la pratique, qu'en est-il ? Les dialogues spécifiques sur les droits de l'Homme sont-ils un moyen de renforcer le *mainstreaming* ? Conduisent-ils au contraire à cloisonner le traitement des droits de l'Homme et à offrir un alibi pour que la question ne soit pas abordée ailleurs ?

C'est l'inquiétude qu'a déjà exprimée le Parlement européen, pour qui l'existence d'un dialogue en matière de droits de l'Homme avec un pays tiers a pour conséquence de limiter les efforts tendant à inclure systématiquement les droits de l'Homme dans les relations avec ledit pays. Le Parlement relève qu'elle peut conduire à supprimer cette question de l'ordre du jour des sommets officiels, en particulier s'agissant des dialogues structurés⁴². L'analyse des relations UE-Russie montre qu'il n'est pas évident de déterminer dans quelle mesure ces consultations permettent de rendre plus efficace un *mainstreaming* des droits de l'Homme dans les relations UE-Russie ou bien si, au contraire, l'existence d'un espace spécifique pour traiter d'une question délicate ne permet pas de l'éluder dans d'autres enceintes⁴³.

De sources concordantes, il semble que la Commission et le Conseil veillent à placer la question des droits de l'Homme à l'agenda des dialogues bilatéraux (bien que cela ne soit pas possible de vérifier le contenu des dialogues, qui est tenu confidentiel). Cela étant, les points soumis à la discussion n'étant pas liés aux progrès sur les droits de l'Homme, les incitations et les conditionnalités restent limitées.

Les Lignes directrices insistent sur le rôle central du COHOM pour promouvoir le *mainstreaming*. Cette question, fondamentale, dépasse le cadre des dialogues et se pose pour l'ensemble de la PESC. Elle implique un flux de l'information à double sens entre le COHOM et les autres groupes. Les questions relatives aux droits de l'Homme sont systématiquement transmises aux unités chargées des droits de l'Homme dans les différents ministères, par le biais du système de diffusion interne des courriers diplomatiques au sein de l'UE (« COREU »), puisque chaque courrier comportant l'acronyme « COHOM » leur est automatiquement transmis. Dans l'autre sens, il incombe au COHOM de rappeler aux groupes géographiques, ainsi qu'au CODEV, que les droits de l'Homme font partie de leur agenda en vérifiant que les instructions que les capitales leur envoient intègrent les droits de l'Homme. Ce n'est pas systématique pour le moment, loin s'en faut ; peut-être parce que les agendas de ces groupes sont déjà surchargés, peut-être aussi parce qu'ils ne sont pas enclins à intervenir sur des sujets difficiles, dont ils préfèrent considérer qu'ils ne relèvent que du COHOM. Cela dépend pour beaucoup de l'organisation interne des vingt-sept ministères des affaires étrangères et de leur propre capacité à intégrer les droits de l'Homme dans tous les volets de leur politique. Il faut souligner que les moyens du COHOM sont limités, en particulier du fait que ce n'est pas un groupe permanent, et qu'il ne se réunit qu'un jour et demi par mois (à titre de comparaison : le COLAT, groupe géographique sur l'Amérique latine, se réunit deux fois par semaine). Le *mainstreaming* des droits de l'Homme implique aussi une

⁴² Parlement européen, *Rapport sur le rapport annuel sur les droits de l'Homme dans le monde 2005 et la politique de l'UE à cet égard*, Commission des affaires étrangères, Rapporteur : Richard Howitt, A6-0158/2006, 6 mai 2006, p. 32.

⁴³ Anne Le Huerou, *op. cit.*

mobilisation des bureaux géographiques dans les capitales et les institutions européennes, ce qui est encore loin d'être systématique.

La création, fin 2004, du poste de Représentant personnel pour les droits de l'homme du Haut Représentant pour la PESC/Secrétaire général du Conseil de l'UE, dont le mandat est de « contribuer à assurer la cohérence et la continuité de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme »⁴⁴, est un élément important pour renforcer le *mainstreaming*. Il est essentiel qu'il soit systématiquement tenu informé des agendas des dialogues et invité à les suivre, qu'ils soient menés par la Présidence de l'UE ou par la Commission européenne. L'exemple du dialogue avec l'Ouzbekistan montre que cela est possible. Pourtant, depuis la création de son mandat fin 2004, une seule présidence de l'UE a invité le Représentant personnel à s'exprimer devant le COPS. Il serait utile qu'elle y présente au moins deux fois par an un exposé sur la conduite de l'ensemble des dialogues, sur leurs avancées et sur les blocages rencontrés, mais aussi un état des lieux dans les pays concernés. Une telle évolution renforcerait l'attention politique accordée à ces dialogues. Cela dit, le renforcement du rôle du Représentant personnel pose la question de ses moyens. En l'état, l'Unité droits de l'homme du Conseil est composé de la Représentante personnelle, 3 administrateurs et 3 secrétaires.

Cohérence entre les dialogues bilatéraux et la politique de l'UE au plan multilatéral

Les Lignes directrices de 2001 consacrent une partie (point 9) à cette question : « Les dialogues en matière de droits de l'Homme et les résolutions que l'Union européenne introduit à l'AGNU [Assemblée générale des Nations Unies] ou à la CDH [Commission des droits de l'homme] 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. »

Pourtant, les exemples de la Chine et de la Russie montrent bien que la mise en place d'un dialogue sur les droits de l'Homme est allée de pair avec l'arrêt de la pression exercée par l'Union européenne à l'ONU. Dès le début du dialogue avec la Chine, l'UE a renoncé à parrainer une résolution à la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies. Aucun Etat n'a pourtant admis un lien entre les deux éléments, à l'exception de Robin Cook (alors ministre des affaires étrangères britannique), qui indiqua lors d'une audition parlementaire en 2000 que le soutien d'une résolution impliquerait la fin du dialogue. Dans le cas de la Russie, l'ouverture des consultations a coïncidé avec la décision de l'Union européenne de ne pas présenter de résolution sur la situation des

⁴⁴ Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles (16-17 décembre 2004), doc. 16238/1/04, REV1 du 1^{er} février 2005, par. 52.

droits de l'Homme en Tchétchénie lors de la 61^{ème} session de la Commission des droits de l'Homme.

L'UE s'est vue reprocher à de nombreuses reprises le fait que les dialogues risquent d'avoir un impact négatif sur les efforts déployés au sein des organes de l'ONU. Ainsi, la FIDH considère que le dialogue « risque d'être un exercice frileux et vain » s'il n'est pas « soutenu par une pression diplomatique et politique appropriée, à tous niveaux, y compris au sein des organes de l'ONU »⁴⁵. En cas de blocage diplomatique, le dialogue ne risque-t-il pas d'apparaître comme « une concession faite à l'Union placée ainsi en position de demandeur, sans qu'aucune contrepartie de fond ne soit accordée »⁴⁶ ?

Cette préoccupation prend une nouvelle dimension dans le contexte actuel de la réforme des Nations Unies avec, en particulier, la mise en place du Conseil des droits de l'Homme. Ce nouvel organe développe ses méthodes de travail, qui donneront à l'UE de nouveaux moyens d'action sur la scène internationale. On pense notamment à la procédure d'examen périodique universel, qui prévoit que la situation des droits de l'Homme dans chaque Etat sera examinée périodiquement par le Conseil.

Dans cette perspective, il est urgent de repenser l'articulation du dialogue avec les autres outils de politique étrangère, au plan bilatéral, mais aussi multilatéral. Le dialogue devrait renforcer les démarches multilatérales et non les remplacer. Par exemple, les *benchmarks* du dialogue avec un Etat pourraient être une référence lors de l'examen périodique universel de cet Etat par le Conseil des droits de l'Homme⁴⁷.

3. - *La cohérence globale*

La grande variété de structures, de formats, de périodicité des dialogues, menés tantôt par la Commission, tantôt par le Conseil et la Présidence, traduisent un manque de cohérence dans l'approche que poursuit l'UE selon les Etats avec lesquels un dialogue s'engage.

S'il est indispensable que l'UE puisse définir au cas par cas les modalités d'un dialogue qu'elle entend poursuivre avec un Etat tiers, il n'en reste pas moins que cette nécessaire flexibilité ne doit pas être défendue au détriment d'une cohérence minimum, à moins de présenter ces dialogues comme un outil « à la carte », ce qui peut porter préjudice à la crédibilité de la politique étrangère de l'UE dans ce domaine. Par exemple, il est regrettable que le dialogue avec la Russie soit traité non pas comme un dialogue structuré mais comme un dialogue *sui generis*, avec pour conséquence notamment le fait qu'il ne se tienne jamais à Moscou.

⁴⁵ FIDH, Communiqué du 23 septembre 2004 « Dialogue UE-Chine sur les droits de l'Homme : plus qu'un exercice frileux ? ». Voir aussi « Le dialogue bilatéral du Canada avec la Chine sur les droits humains : considérations en vue d'une révision des politiques », Sophia Woodman et Carole Samdup, *Droit et Démocratie*, juin 2005 (http://www.ichrdd.ca/site/_PDF/publications/asia/chinedialoguebilateral.pdf).

⁴⁶ E. Decaux, « Les dialogues sur les droits de l'Homme, types, conditions ; objectifs et évaluation », *Droits fondamentaux*, n°2, janvier – décembre 2002, www.droits-fondamentaux.org.

⁴⁷ Suggestion de Human Rights Watch, cf. http://hrw.org/english/docs/2006/11/28/china14725_txt.htm.

S'agissant des dialogues fondés sur une clause droits de l'Homme dans les accords d'association, le Parlement européen a adopté une résolution en février 2006⁴⁸ demandant notamment que la formulation de cette clause soit revue, qu'elle soit étendue à tous les nouveaux accords notamment sectoriels et que le Parlement européen joue un plus grand rôle dans son application⁴⁹. En réponse, la Commission européenne a présenté plusieurs mesures, visant notamment à mettre en place, pour chaque dialogue, des comités sur les droits de l'Homme chargés du dialogue et à accorder aux droits de l'Homme une place plus importante dans le mandat des chefs des délégations de la Commission dans les pays tiers⁵⁰. Ces mesures doivent maintenant être mises en œuvre. Au sein de la PEV, l'UE pourrait en outre mettre en place une instance de coordination pour s'assurer de la cohérence des indicateurs et des méthodes retenues par les instances chargées du dialogue sur les droits de l'Homme dans les différents pays tiers.

III. - LA METHODE

A. - L'expertise

Côté européen

Le dialogue doit s'appuyer sur une expertise solide de la délégation européenne. Pour certains dialogues⁵¹, on relève des lacunes, notamment du fait des fréquents changements dans la composition de la délégation. Les officiels interrogés insistent néanmoins sur le sérieux avec lequel les dialogues sont préparés, tout en regrettant la faiblesse des ressources des institutions impliquées dans la préparation des dialogues.

Pour les dialogues structurés et les consultations avec la Russie

Les dialogues structurés (Chine, Iran) sont précédés de séminaires d'experts. L'analyse de cette expérience montre la pertinence de la méthode, malgré des contraintes importantes (voir *infra* I. B. 1.). Cette expérience s'est avérée fructueuse ; elle doit être poursuivie et étendue à d'autres dialogues, en veillant à préserver l'indépendance et la liberté de parole des experts.

⁴⁸ Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne, *op. cit.* Cette résolution fait suite au *Rapport sur la clause relative aux droits de l'homme de l'Union européenne* (2005/2057(INI), Commission des affaires étrangères, FINAL A6-0004/2006, 23.1.2006, Rapporteur : Vittorio Agnoletto.

⁴⁹ C'est aussi la position exprimée par la FIDH, voir *Pistes de réflexion sur la Clause droits de l'Homme, A l'occasion du 4ème Forum de l'Union européenne sur les droits de l'Homme*, Décembre 2002, p. 4, http://ec.europa.eu/external_relations/ca/pol/hrclause.pdf.

⁵⁰ Cf. Réponse de la Commission, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/agnoletto_commission_reply_/agnoletto_commission_reply_en.pdf.

⁵¹ A. Le Huérou, *op.cit.* sur les consultations UE-Russie.

Il peut également être intéressant d'associer des experts dans le dialogue officiel lui-même. On peut citer, sur ce point, l'expérience récente du dialogue bilatéral entre le Royaume-Uni et la Chine en 2006, où la délégation britannique comprenait des experts du ministère de la justice, qui ont proposé à la délégation chinoise de résoudre des *case studies* fictifs afin de déceler les lacunes dans la protection des droits à la défense et de proposer des solutions concrètes.

Dans le cas des consultations UE-Russie, l'expertise apportée par la société civile aux acteurs institutionnels à l'occasion des « NGO Meetings on the Margins of the EU-Russia Human Rights Consultations » est devenue indispensable⁵². Il faudrait développer la participation des ONG de manière à ce qu'elles puissent s'adresser également à la partie officielle russe.

Quelles que soient les modalités du dialogue, l'expertise ne peut qu'être renforcée par les informations que l'UE rassemble en amont du dialogue, ce qui passe par la consultation des diverses parties prenantes intéressées : Parlement européen⁵³, société civile, universitaires, etc. Il serait utile de systématiser ces consultations et d'y associer systématiquement les représentants des ONG des deux parties aux dialogues. Cela implique aussi un engagement financier de l'UE (la Commission finance les séminaires UE-Chine).

Pour les dialogues fondés sur les accords d'associations et les dialogues ad hoc

Pour ce qui est des dialogues fondés sur les accords d'associations et de coopération, organisés à un niveau technique (fonctionnaires de la Commission européenne) et les dialogues *ad hoc*, menés en format troïka, il est difficile d'identifier l'expertise engagée, en raison du peu d'information sur ce point. Le rôle joué par les ONG en adressant leurs principaux points de préoccupation aux institutions chargées du dialogue⁵⁴ est essentiel et pourrait être renforcé à plusieurs niveaux. C'est le cas par exemple dans le cadre de la PEV, à l'occasion de la préparation des plans d'action : dans plusieurs cas, des consultations ont eu lieu au niveau local et à Bruxelles ; cette pratique devrait être plus transparente et plus systématique. D'autre part, il est souhaitable que des représentants de la société civile indépendante, disposant d'une réelle expertise sur les droits de l'Homme, soient associés au dialogue lui-même, au sein des comités mis en place pour dialoguer sur les droits de l'Homme (du type des sous-comités sur les droits de l'Homme institués dans le cadre de la PEV). Cette pratique est déjà en œuvre dans le cas du dialogue avec le Mexique : l'UE et le Mexique ont mis en place un « forum de la société civile », une forme de plateforme rassemblant la société civile, les autorités mexicaines et européennes. Bien que cette participation de la société civile ne soit pas prévue expressément dans les accords, l'organe chargé de leur mise en œuvre est souverain et peut décider non seulement de créer un comité, mais également de sa composition.

⁵² *Id.*

⁵³ *Ibid.* sur l'implication du Parlement dans la préparation des consultations UE-Russie, sur son rôle d'impulsion pour l'organisation de consultations parallèles avec les ONG, mais aussi sur son rôle dans le suivi des consultations (audition post-consultation de la sous-commission des droits de l'Homme en octobre 2005).

⁵⁴ Voir par exemple : Joint NGO Letter On the Occasion of the EU-Algeria Association Council on 20-21st March 2006, "Human Rights Concerns at the EU-Algeria Association Council", Brussels, 14 March 2006.

Côté Etat tiers

L'analyse de certains dialogues révèle une certaine disparité dans la composition des délégations. Par exemple, la délégation russe ne comprend pas les principaux ministères concernés (notamment justice et affaires intérieures). Il est important que l'UE insiste sur la participation de représentants des ministères concernés par les problèmes abordés, en fonction de l'ordre du jour. Il n'est pas utile que le ministère des affaires étrangères soit surreprésenté, comme c'est le cas pour les dialogues structurés, dans la mesure où ce n'est pas lui qui devra relever les défis de la protection des droits de l'Homme au niveau national.

B. - La transparence

Les dialogues sur les droits de l'Homme se déroulent dans la plus grande confidentialité. C'est un atout pour obtenir des résultats sur des questions sensibles – on pense en particulier aux cas individuels présentés par l'UE aux Etats tiers. Mais c'est aussi une faiblesse : il est indispensable de trouver l'équilibre qui permette de garantir l'*accountability* du dialogue sans compromettre ses résultats. Quels sont les outils disponibles pour atteindre ce difficile équilibre ?

Publication des agendas des dialogues

La transmission, par le Conseil, au rapporteur sur les dialogues droits de l'Homme et les consultations, Mme Elena Valenciano, d'un tableau déclassifié⁵⁵ énumérant tous les dialogues et donnant quelques indications sur leurs agendas est un premier pas, mais qui reste insuffisant. Il faudrait que l'ordre du jour de chaque dialogue soit rendu public assez tôt pour que toutes les parties prenantes puissent y apporter leur contribution.

Publication des conclusions de chaque dialogue

Si certaines présidences ont pris l'initiative de publier un communiqué de presse à l'issue des dialogues structurés et des consultations avec la Russie, la pratique n'est pas systématique. Concernant les dialogues fondés sur les accords d'association, aucune information n'est publiée sur leur contenu. Pour assurer la transparence des dialogues, pour permettre au Parlement européen d'exercer son contrôle démocratique et pour que la société civile puisse jouer son rôle de vigilance, il est essentiel que les conclusions de chaque dialogue soient rendues publiques, même si certains détails peuvent être tenus confidentiels dans les cas où la publicité peut nuire à l'efficacité ou à la protection des victimes.

⁵⁵ Groupe COHOM, doc. Séance n°36/060 *declassified* du 6 septembre 2006.

Organisation systématique de briefings et de debriefings du Parlement européen

Voir *infra* IV. B.

Organisation systématique de briefings et de debriefings de la société civile

Ces réunions ont lieu pour certains dialogues : pour les dialogues structurés, elles sont désormais très institutionnalisées. Pour les sous-comités droits de l'Homme mis en place dans le cadre de la PEV par exemple, en revanche, la pratique varie. Elle devrait être systématisée pour tous les dialogues. Les ONG contribuent en effet à identifier les points sensibles sur la situation des droits de l'Homme et leur implication en amont et en aval du dialogue est fondamentale, non seulement pour renforcer l'impact du dialogue, mais aussi pour promouvoir le développement d'une société civile indépendante dans les Etats tiers concernés. L'information doit être transmise aux ONG à Bruxelles, mais aussi au niveau local, notamment par le biais des délégations de la Commission européenne dans les Etats tiers pour les dialogues dont la Commission a la charge (dialogues fondés sur les accords d'association, dialogues *ad hoc*).

C. - Le suivi

La question du suivi concerne, d'une part, le suivi des thèmes abordés d'une session à l'autre d'un même dialogue. D'autre part, elle conduit à s'interroger sur le prolongement de la dynamique au-delà du dialogue, et notamment dans la mise en place de programmes de coopération, afin de faire des dialogues de véritables vecteurs de changement.

1. - La continuité d'un dialogue à l'autre

Les acteurs institutionnels interrogés insistent sur les efforts déployés pour que cette continuité soit assurée dans le cadre des dialogues structurés. Cela implique notamment le recueil de données pour mesurer les progrès accomplis, ce que font le Conseil et la Commission pour certains dialogues, grâce à une base de données sur les prisonniers politiques qu'ils ont constituée. Il est essentiel de systématiser cette méthode, ce qui pose la question des ressources des institutions européennes pour mener ce travail minutieux : avec 3 personnes au sein de l'unité droits de l'Homme du Conseil et 12 au sein de la Commission RELEX, c'est là un défi important.

2. - Poursuite de la dynamique du dialogue à travers des projets visant la promotion et la protection des droits de l'Homme dans les pays tiers

L'expérience des séminaires juridiques UE-Chine et des *Roundtables* UE-Iran, malgré les contraintes évoquées, montre que, au-delà du dialogue lui-même, le processus engagé peut renforcer des acteurs essentiels pour l'amélioration de la situation des droits de l'Homme dans les pays tiers et permettre d'attendre des résultats concrets. Ainsi, dans la continuité du *EU-China Human Rights Network*, coordonné par le Centre irlandais des droits de l'homme, de nombreux échanges universitaires entre l'Europe et la Chine ont vu le jour ces dix dernières années.

En somme, pour que le dialogue apporte un soutien aux acteurs du changement dans un Etat tiers, il est utile que l'UE s'engage parallèlement à divers niveaux :

- un niveau diplomatique, avec le dialogue officiel, mais aussi les autres outils de la PESC (démarches, visites de la troïka, initiatives au niveau international – ONU ou, le cas échéant, OSCE),
- un niveau académique, avec l'organisation de séminaires académiques,
- un niveau pratique, avec le soutien à des programmes ayant un impact en matière de droits de l'Homme, notamment des projets de la société civile sur le terrain.

D. - Evaluation

« Tout dialogue sur les droits de l'homme fera l'objet d'une évaluation régulière, de préférence tous les ans », annoncent les Lignes directrices sur les dialogues en 2001. Les modalités de l'évaluation sont ensuite précisées comme suit : « 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. »

Lors de l'évaluation de la mise en œuvre des Lignes directrices, réalisée en 2004, le Conseil a décidé que le COHOM examinerait deux fois par an l'ensemble des dialogues sur la base d'un « overview » et d'un calendrier mis à jour systématiquement par la Commission et le secrétariat du Conseil. Les résultats de cet examen biennuel restent en partie confidentiels, et le Parlement européen n'est pas informé de ces travaux. Un premier pas a été franchi, début 2007, par la Commission et par le Conseil : la Commission a remis au Parlement un document reprenant une partie des dialogues et consultations ; le Conseil a déclassifié un tableau énumérant tous les dialogues et résumant pour certains d'entre eux les « *actions and concerns* ».

Force est de constater que, en 2007, et alors que les dialogues ont pris une place centrale dans la PESC, on reste bien loin de l'objectif posé par les Lignes directrices d'entreprendre une évaluation annuelle. Les seules évaluations connues sont celles des dialogues avec la Chine et avec l'Iran, réalisées par le Conseil en octobre 2004. Un compte-rendu succinct en a été présenté devant le Parlement européen et les ONG. Pour la Chine, il en ressort que les résultats sont « mitigés » mais que le dialogue constitue « un processus utile et un élément important des relations entre l'UE et la Chine en général » qui doit être amélioré pour « favoriser des résultats concrets sur le terrain »⁵⁶.

Sur le fond, la façon dont les évaluations des dialogues UE-Chine et UE-Iran ont été réalisées a été contestée par des experts, qui considèrent qu'elles reposent sur des indicateurs, ou des critères, qui ne sont pas appropriés (cf. *supra* II.). A propos de l'Iran, ces experts notent dans leur étude que « the course of action chosen by the EU is not the

⁵⁶ Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'Homme – 2006, *op.cit.* p. 36.

“evaluation of the dialogue with Iran” that it was billed as. Rather, it is a review of the human rights situation in certain areas of civil and political rights after two years of dialogue »⁵⁷.

S’agissant des autres dialogues, on ne dispose pas d’information sur les éventuelles évaluations qui en seraient faites au sein des institutions européennes. Etant donné l’opacité dans laquelle ils se déroulent, il est impossible d’en réaliser une évaluation de l’extérieur. Sur ce point, il faut rappeler la recommandation formulée par le Parlement européen, tenant à ce que « la Commission élabore, avec la sous-commission des droits de l’homme, un rapport annuel, qui sera débattu au Parlement européen, sur l’application des clauses relatives aux droits de l’homme et à la démocratie figurant dans les accords en vigueur, lequel rapport inclura une analyse au cas par cas de chaque processus de consultation et des autres mesures appropriées établies ou refusées par le Conseil au cours de l’année concernée et sera assorti de recommandations détaillées, ainsi que d’une évaluation de l’efficacité et de la cohérence des mesures prises »⁵⁸.

Pour l’ensemble des dialogues, il est urgent de mettre en œuvre les principes posés par les Lignes directrices en 2001 : une évaluation annuelle de chaque dialogue, en concertation avec les groupes de travail thématiques et géographiques concernés et avec la société civile, fondée sur des indicateurs liés à l’obtention de résultats concrets dans un délai donné (cf. *supra* II. B.).

IV. - LA COOPERATION INSTITUTIONNELLE : RENFORCER LE ROLE DU PARLEMENT EUROPEEN

A. - Cadre juridique

Conformément au Traité sur l’Union européenne, la PESC relève du Conseil et de la Commission et non du Parlement (article 18). Pour autant, les fondements juridiques de l’implication du Parlement dans la PESC sont nombreux. Quels sont-ils et quelle est la forme que peut prendre cette implication ?

Tout d’abord, il faut nuancer le principe selon lequel la PESC relève de la compétence exclusive du Conseil et de la Commission. L’article 21 TUE dispose en effet que « la présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l’évolution de la politique étrangère et de sécurité de l’Union. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l’intention du Conseil. Il procède chaque

⁵⁷ Cf. A. Würth, F. Seidensticker, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁸ Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l’homme et à la démocratie dans les accords de l’Union européenne, *op. cit.*

année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune ».

La Commission a souligné le rôle du Parlement, déclarant que « l'engagement absolu du Parlement européen dans les politiques poursuivies dans ce domaine contribue à assurer une plus grande légitimité démocratique »⁵⁹. Elle ajoute que « 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 »⁶⁰.

Ensuite, dans le cadre des accords internationaux conclus sur la base de l'article 300 CE, l'accord-cadre du 26 mai 2005 entre le Parlement et la Commission prévoit que celle-ci informe le Parlement dès la phase préparatoire des travaux et ce dans des délais suffisants pour permettre au Parlement européen d'exprimer son point de vue et à la Commission de prendre en compte ce point de vue. Il prévoit également que, lorsqu'elle représente la Communauté, la Commission, à la demande du Parlement, facilite l'inclusion de députés en tant qu'observateurs dans les délégations de négociations de la Communauté pour les accords multilatéraux. Les députés du Parlement ne peuvent prendre part directement aux négociations mais la Commission s'est engagée à les tenir systématiquement informés.

Il faut encore citer les Lignes directrices sur les dialogues, qui prévoient la possibilité d'organiser des « réunions informelles ad hoc entre les membres du COHOM, les groupes de travail géographiques pertinents et du Parlement européen ».

En somme, les dispositions donnant un fondement juridique au suivi de la PESC par le Parlement sont nombreuses, y compris dans les dialogues politiques et les dialogues spécifiques sur les droits de l'Homme. En pratique, quel constat dresse-t-on de la mise en œuvre de ces dispositions ?

Il ressort de l'analyse des divers dialogues et des entretiens avec divers acteurs institutionnels que de nombreuses améliorations pourraient être envisagées pour renforcer l'implication du Parlement européen dans ces dialogues. Ces améliorations sont à portée de main, elles ne requièrent pas de modification de l'équilibre institutionnel et de réforme du Traité sur l'Union européenne.

B. - Informer et consulter le Parlement

Renforcer la coopération inter-institutionnelle

Le manque d'information à l'égard du Parlement est aussi frappant entre le Conseil et la Commission, qui ne s'informent pas mutuellement sur les dialogues qu'ils entretiennent avec les Etats tiers. Ainsi, le Représentant personnel pour les droits de l'Homme du Haut

⁵⁹ 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, COM(2001) 252 final, le 8 mai 2001, p. 6.

⁶⁰ *Idem.*

Représentant n'est jamais invité à participer aux dialogues fondés sur les accords d'association, menés par la Commission. Cette situation restreint l'impact du dialogue et peut constituer un atout pour le pays tiers, qui peut tirer avantage de la compartementalisation de l'information dans l'autre partie au dialogue. Ce défaut d'information est en partie imputable à la nouveauté et au nombre de ces dialogues, qui impliquent aux institutions des efforts d'adaptation. Par exemple, on rapporte que jusqu'à récemment les membres de la troïka avaient chacun leurs *speaking notes* en vue du dialogue avec les Etats-Unis ; ce n'est que depuis 2003 qu'elles leur sont communes. La mise en place urgente d'un dialogue inter-institutionnel sur les dialogues politiques paraît incontournable pour répondre à ce problème.

Organiser des briefings et des consultations du PE avant les dialogues

Une pratique s'est développée, sur la base des Lignes directrices, consistant à organiser un *briefing* sur les thèmes que la Présidence suggérait d'aborder lors du prochain dialogue avec la Chine ou des consultations avec la Russie. Cette pratique, développée par le Conseil et la Présidence, doit être systématisée : la Commission doit elle aussi consulter le Parlement en amont des dialogues qu'elle organise. Mais cette pratique doit aussi être suivie par le Parlement (dans certains cas il n'a pas pu répondre à l'invitation, ou ne s'est pas fait représenter par des parlementaires mais par des fonctionnaires).

Organiser des debriefings et des consultations avec le Parlement européen après chaque dialogue et l'associer à la décision sur la poursuite des travaux ou leur arrêt

Ce point est essentiel pour assurer la transparence du processus et garantir que les dialogues n'échappent pas au contrôle démocratique du Parlement européen. Au-delà de la publication des conclusions des dialogues (cf. *supra* III. B.), le Parlement européen doit être informé en détail de leur déroulement, selon des modalités garantissant la confidentialité de certaines informations. Ces modalités restent à préciser mais elles existent déjà au sein du Parlement pour certaines informations. Par exemple, les comptes-rendus des dialogues pourraient être remis aux Présidents de délégations parlementaires.

Ces *briefings* et *debriefings* doivent être organisés par les institutions concernées, qu'il s'agisse du Conseil, de la Présidence ou de la Commission. De plus, la Représentante personnelle du Haut Représentant, qui participe à certains dialogues, pourrait aussi se voir confier le rôle de débriefer le Parlement, dans la mesure de ses moyens. Il est important de dissocier ces réunions tenues avec le Parlement européen – partenaire institutionnel – de celles qui doivent être organisées par ailleurs avec les représentants de la société civile.

Associer le Parlement européen au débat sur l'entrée dans tout nouveau dialogue, notamment en l'informant et en le consultant sur le mandat, les objectifs, le format, les modalités, etc. du dialogue envisagé.

C. - Associer le Parlement

Associer le Parlement à la définition des indicateurs (benchmarks) des dialogues

Voir *supra* II. A.

Inviter des parlementaires à participer aux visites sur le terrain organisées en marge de certains dialogues officiels

Ces visites ne font pas directement partie du dialogue officiel, il n'y a donc pas d'obstacle institutionnel à y associer des parlementaires, ce qui contribuerait à renforcer la coopération institutionnelle.

Inclure des parlementaires européens au volet académique des dialogues structurés

Pour l'instant, seuls des fonctionnaires du Parlement y participent. C'est un pas important vers une plus grande transparence et pour permettre un contrôle démocratique. Afin de respecter la symétrie, la participation de parlementaires européens implique que leurs homologues dans l'Etat tiers partie au dialogue soient également invités. Il y a eu un précédent entre 2002 et 2004 (Iran, voir *supra* I. B. 1.). Il serait utile de réfléchir au renouvellement de cette expérience pour d'autres dialogues, chaque fois que c'est opportun. A tout le moins, les parlementaires pourraient participer comme observateurs et être invités à adresser des remarques d'ouverture et de clôture, au même titre que les autres participants officiels (représentants des autorités européennes et chinoises, Conseil, Commission européenne).

Rapprocher les dialogues (outre le volet académique organisé en marge du dialogue UE-Chine), des rencontres interparlementaires

Il serait utile de renforcer les dialogues interparlementaires (menés par les délégations du Parlement européen) et de les rapprocher des dialogues politiques menés par la Présidence et la Commission, pour éviter la tenue de deux dialogues en parallèle, sans aucune concertation ou même échange d'information.

V. - RECOMMANDATIONS

L'importance croissante des dialogues sur les droits de l'Homme dans le cadre de la PESC est un phénomène récent, qui n'a pas encore suscité de réflexion d'ensemble, hormis l'adoption des Lignes directrices de 2001 sur les dialogues, qui restent un document de référence.

Les recommandations ci-après se fondent sur ces Lignes directrices, mais aussi sur certaines bonnes pratiques. Elles visent à rendre plus homogènes les pratiques de l'UE

dans les dialogues qu'elle entretient sur les droits de l'Homme, en recherchant le plus haut dénominateur commun à ces dialogues, tout en conservant une certaine flexibilité dans l'approche.

La question des ressources consacrées à la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de droits de l'Homme est sous-jacente à ces recommandations : objectif central de la PESC, les droits de l'Homme en sont les parents pauvres, comme le montre la faiblesse des ressources humaines qui y sont affectées.

Définir des indicateurs

Une définition concertée

Les indicateurs devraient être définis au terme d'un processus de consultation associant l'ensemble des parties prenantes, en particulier le Parlement et les ONG.

Des indicateurs précis, réalistes et mesurables

Ces indicateurs doivent tendre vers la recherche de résultats concrets, définis de telle façon que le dialogue soit un outil permettant de les atteindre dans un délai donné. Par exemple, plutôt que de viser « le respect du droit à un procès équitable » dans l'Etat tiers, dont on ne peut pas mesurer quels progrès seront effectivement imputables au dialogue, il serait plus pertinent d'identifier certains domaines de la justice pénale où des processus de réformes peuvent être appuyés. Le cas échéant, l'UE devrait pouvoir tirer les conséquences de l'absence de progrès.

Des indicateurs publics

Afin que les progrès puissent être mesurés non seulement par les institutions qui organisent les dialogues, mais aussi par les acteurs extérieurs au dialogues - institutionnels ou non-gouvernementaux – ces objectifs doivent être publics, de manière à ce que l'UE puisse rendre des comptes publiquement sur l'évolution des dialogues.

Des indicateurs liés aux recommandations des mécanismes internationaux de protection des droits de l'Homme

Les objectifs de chaque dialogue doivent être définis en lien avec les recommandations des mécanismes de l'ONU (procédures spéciales et organes des traités) et, le cas échéant les recommandations du Conseil de l'Europe. Ces recommandations sont des textes de référence, adoptés sur la base des engagements internationaux pris par les Etats en matière de droits de l'Homme. Or le dialogue ne doit pas permettre aux Etats tiers concernés d'échapper à ces engagements : bien au contraire, il doit promouvoir la mise en œuvre de ces recommandations sur le respect de ces engagements. C'est pourquoi elles doivent servir de cadre aux dialogues.

Des objectifs fondés sur le principe d'indivisibilité des droits de l'Homme

Les dialogues doivent viser le respect des droits civils et politiques, mais aussi des droits économiques, sociaux et culturels.

Développer une approche cohérente

Cohérence verticale : renforcer le mainstreaming

Les dialogues spécifiques ne doivent pas être conçus comme un espace cloisonné permettant d'éviter la question des droits de l'Homme dans d'autres enceintes : bien au contraire, ils doivent nourrir les autres dimensions de la PESC. Or, en l'état, les passerelles entre les différentes dimensions de la PESC sont insuffisantes. Cela tient autant à l'absence de moyens des différents acteurs concernés qu'au manque de réflexion sur les moyens de développer de telles passerelles. A cet égard, le rôle du Représentant personnel pour les droits de l'Homme du Haut Représentant pour la PESC doit être renforcé ; ses ressources devraient être accrues à cette fin.

Cohérence interne à chaque dialogue

Il est nécessaire de renforcer le rôle du Représentant personnel pour les droits de l'Homme du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, dont le mandat est de « contribuer à assurer la cohérence et la continuité de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme », pour qu'il participe à un plus grand nombre de dialogues.

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

Il est essentiel que le processus de Berne soit maintenu et renforcé et que ce précédent inspire d'autres dialogues de l'UE, afin d'éviter que les voix des uns et des autres soient discordantes.

Cohérence entre les dialogues bilatéraux et la politique de l'UE au plan multilatéral

Le dialogue ne doit pas se faire au prix d'un renoncement de l'UE aux pressions diplomatiques exercées à d'autres niveaux : le dialogue doit renforcer les actions entreprises au niveau multilatéral, en particulier au sein du Conseil des droits de l'Homme et non les remplacer.

Cohérence globale

L'objectif annoncé par le Conseil dans les Lignes directrices de 2001, tendant à renforcer la cohérence de l'approche de l'UE en matière de dialogues, n'est pas atteint. Au contraire, le nombre de dialogues et, dans le même temps, la diversité des approches, a augmenté. Il est nécessaire de définir un format standard pour la mise en œuvre des accords d'association ou de coopération : un seuil minimum qui ne pourrait être franchi

dans la négociation avec chaque Etat tiers. L'UE devrait par ailleurs lancer une évaluation concertée de l'ensemble des dialogues sur les droits de l'Homme et réfléchir à l'équilibre entre la flexibilité et la fermeté.

S'appuyer sur une méthode efficace et crédible

Mobiliser l'expertise à tous les niveaux des dialogues

- en amont : consultation des ONG pour la définition des thèmes prioritaires, préparation de recommandations lors de séminaires d'experts, etc. Cela implique un engagement financier de l'UE pour soutenir l'implication des diverses parties prenantes concernées.
- pendant le dialogue : pour les dialogues fondés sur les accords d'association, inviter des représentants de la société civile ; insister auprès de l'Etat tiers sur la participation de représentants des ministères concernés par l'ordre du jour.

Accroître la transparence sans compromettre l'efficacité

- Publier les agendas des dialogues, assez tôt pour que toutes les parties prenantes puissent y apporter leur contribution ;
- Publier les conclusions de chaque dialogue, ou leur résumé si certains détails doivent être tenus confidentiels pour une plus grande efficacité ;
- Organiser systématiquement des *briefings* et *debriefings* de la société civile par les divers acteurs institutionnels concernés, y compris les délégations de la Commission européenne et les ambassades de l'UE dans les Etats tiers ;
- Organiser systématiquement des *briefings* et *debriefings* du Parlement européen (voir *infra*).

Réunir les moyens nécessaires pour garantir le suivi des dialogues

- Donner aux acteurs institutionnels concernés les moyens de recueillir des données pour mesurer les progrès accomplis ;
- Prolonger la dynamique lancée par un dialogue dans la mise en œuvre de projets visant à améliorer la situation des droits de l'Homme sur le terrain.

Conduire des évaluations annuelles des dialogues

Pour l'ensemble des dialogues, il est urgent de mettre en œuvre les principes posés par les Lignes directrices en 2001 : une évaluation annuelle de chaque dialogue, en concertation avec les groupes de travail thématiques et géographiques concernés et avec la société civile.

Renforcer la coopération institutionnelle et étendre le rôle du Parlement européen

Mettre en place un dialogue inter-institutionnel sur les dialogues politiques pour permettre l'échange d'informations.

Organiser des briefings et des consultations du Parlement européen avant les dialogues, ainsi que des debriefings et des consultations après chaque dialogue et l'associer à la décision sur la poursuite des travaux ou leur arrêt

Ces réunions peuvent être tenues par le Conseil, la Présidence ou la Commission, ou encore par le Représentant personnel du Haut Représentant.

Associer le Parlement européen au débat sur l'entrée dans tout nouveau dialogue, notamment en l'informant et en le consultant sur le mandat, les objectifs, le format, les modalités, etc. du dialogue envisagé.

Inviter des parlementaires à participer aux visites sur le terrain organisées en marge de certains dialogues officiels

Ces visites ne font pas directement partie du dialogue officiel, il n'y a donc pas d'obstacle institutionnel à y associer des parlementaires, ce qui contribuerait à renforcer la coopération institutionnelle.

Inclure des parlementaires européens au volet académique des dialogues structurés, en tant qu'observateurs pouvant intervenir lors de l'ouverture et/ou de la clôture de ces séminaires.

*
* *

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

Didier Cossé,
Administrateur, Unité droits de l'Homme, DGE, Conseil de l'Union européenne

Paul Hardy,
Desk Officer pour l'Asie, Unité Droits de l'Homme et Démocratisation, DG RELEX, Commission européenne

Hadewych Hazelzet,
Administrateur, Unité droits de l'Homme, DGE, Conseil de l'Union européenne (de 2003 à 2006)

Kristin Heinrich,
Responsable exécutive (Politique étrangère et de sécurité commune / Relations extérieures), Bureau d'Amnesty International auprès de l'Union européenne

Riina Kionka,
Représentante personnelle pour les droits de l'Homme du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune depuis janvier 2006

Antoine Madelin,
Représentant permanent de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) auprès de l'Union européenne à Bruxelles

Michael Matthiessen,
Représentant personnel du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de janvier 2004 à janvier 2007. Depuis 2007, Représentant personnel du Haut Représentant pour les affaires parlementaires

Isabella Nietschke,
European Liaison Officer, Human Rights In China