

## **LES CLAUSES "DROITS DE L'HOMME" DANS LA PRATIQUE COMMUNAUTAIRE**

**Cédric MUSSO**

Chercheur à l'Université Panthéon-Assas Paris II

On ne saurait aujourd'hui contester le phénomène de l'internationalisation des droits de l'homme puisque non seulement la Cour internationale de Justice a affirmé que tous les Etats avaient un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés<sup>1</sup>, mais l'action même des Nations Unies semble consacrer, en la matière, un droit, voire un devoir d'ingérence.

Les relations extérieures de l'Union européenne s'inscrivent dans ce cadre général puisque le respect des droits de l'homme occupe une place si importante au sein de celles-ci que l'on a pu parler en doctrine d'une véritable « diplomatie des droits de l'homme »<sup>2</sup>.

L'année 2000 aura parfaitement illustré cette idée à travers la conclusion en juin dernier, de l'Accord de partenariat de Cotonou avec les pays d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique, contenant de nombreuses références aux droits de l'homme. Les premiers commentaires relatifs à cet Accord le consacrent comme un événement politique et historique majeur<sup>3</sup>.

Il convient, dès lors, de saisir l'occasion qui nous est donnée de revenir sur l'insertion de la question des droits de l'homme dans les relations extérieures de l'Union et plus particulièrement dans les accords internationaux, instruments privilégiés de celles-ci et, selon les termes mêmes de la Commission, « instruments les plus visibles dont la Communauté dispose pour manifester ses engagements ».

Il faut rappeler qu'en l'absence d'une personnalité juridique de l'Union européenne, les accords extérieurs conclus avec les Etats tiers le sont par la Communauté dont la personnalité juridique est expressément reconnue à l'article 281 (ex art. 210) T.CE<sup>4</sup>.

Le nombre de ceux-ci est si important, notamment en raison de l'interprétation extensive par la Cour de Justice des Communautés européennes de la compétence communautaire

---

<sup>1</sup> V. arrêt de la CIJ du 5 février 1970, *Barcelona Traction, Rec.* 1970, p. 32.

<sup>2</sup> V. notamment DECAUX (E.), « La PESC et la diplomatie des droits de l'homme », in FENET (A.) et SINAY-CYTERMANN (A.) (dir. publ.), *Union européenne : intégration et coopération*, Paris, PUF, 1995, pp. 223-244.

<sup>3</sup> Le commissaire Nielson a ainsi affirmé « This date of the 23rd of June represents a major historical and political event », position recueillie sur le site Internet de l'Union européenne ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

<sup>4</sup> A diverses reprises le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'une consécration de la personnalité juridique de l'Union ; pour une position récente, voir la Résolution du 13 avril 2000 (A5-0086/00) dans laquelle il affirmait que l'Union devait « posséder une personnalité juridique propre ».

pour leur conclusion<sup>5</sup>, que l'on peut se demander quels sont encore, aujourd'hui, les Etats qui ne sont pas liés conventionnellement à la Communauté. La multitude des accords laisse deviner l'hétérogénéité régnant au sein de ceux-ci tant dans la variation de la procédure de conclusion, que du contenu, de l'objet, etc.

Dans notre étude nous privilégierons donc une approche globale de ceux-ci, en écartant cependant les accords d'association qui, du fait de leur objet et du contexte dans lequel ils interviennent, méritent un traitement distinct<sup>6</sup>.

L'insertion des droits de l'homme dans les accords extérieurs de la Communauté, à l'instar du phénomène d'internationalisation de ceux-ci précité, ne s'est pas faite sans engendrer de sérieuses résistances. Ainsi on a pu invoquer à son encontre le spectre du néocolonialisme, l'impérialisme occidental hypocrite qui, sous couvert d'une approche universelle, imposait sa conception individualiste des droits de l'homme méconnaissant par là même les différences historiques, culturelles, religieuses, idéologiques des Etats traditionnellement accusés de violer ces droits. Ces résistances étaient d'autant plus sévères que les institutions communautaires ont toujours insisté sur la nécessité d'adopter une politique volontariste ferme tendant à garantir effectivement le respect des droits de l'homme de la part de ses partenaires.

Ces résistances n'ont d'ailleurs pas manqué d'avoir des implications s'agissant de l'insertion des clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs de la Communauté, qui, loin d'être automatique, s'est caractérisée par un série de sauts qualitatifs avant que ne soit véritablement consacré un dispositif juridique qualifié de clauses « droits de l'homme » (I).

Au delà de l'analyse de l'introduction du mécanisme dans les accords extérieurs, il convient également, pour mesurer son efficacité, de s'intéresser à sa portée qui, à la lumière de son application récente, revêt un double visage (II).

## **I. - LE DEVELOPPEMENT DES CLAUSES RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME DANS LES ACCORDS EXTERIEURS CONCLUS PAR LA COMMUNAUTE**

Comme le souligne fort justement l'avocat général La Pergola dans ses conclusions relatives à l'arrêt du 3 décembre 1996 *Portugal/ Conseil*<sup>7</sup>, l'insertion des droits de l'homme dans les accords extérieurs s'est faite à travers diverses « générations » de

---

<sup>5</sup> La Cour s'est en effet fréquemment écarté d'une lecture stricte des dispositions du Traité pour privilégier une interprétation large comme celle de l'alignement des compétences externes sur les compétences internes ; Voir CJCE, arrêt du 31 mars 1971, *AETR*, aff. 22/70, *Rec.* 263.

<sup>6</sup> les études consacrées à l'insertion des droits de l'homme dans les accords d'association sont nombreuses, V. notamment MANNAI (S.), *Les accords d'association conclus ou susceptibles d'être conclus sur la base de l'article 238 CE: essai d'une typologie*, thèse, Nancy II, avril 1995.

<sup>7</sup> Les conclusions sont jointes à l'arrêt, V. aff. C-268/94, *Rec.*, p. I-6177.

clauses. Si les premières Conventions de Lomé peuvent s'analyser comme le laboratoire tendant à la prise en considération des droits de l'homme dans les accords extérieurs (A), les clauses relatives à ceux-ci n'ont cessé d'être perfectionnées depuis (B) avant que ne soit consacré un véritable dispositif juridique, communément appelé « clauses droits de l'homme » (C).

## A. - Les Conventions de Lomé : le laboratoire

Les relations entre la Communauté et les Etats appartenant au groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique, plus communément appelés Etats ACP, illustrent parfaitement l'évolution de la prise en considération des droits de l'homme dans les relations extérieures. Si une telle insertion fut difficile (1), elle n'était cependant pas irréalisable comme l'illustre la Convention Lomé IV (2).

### 1. - La difficile insertion : Lomé I, II, III

L'application de la première Convention du 28 février 1975, dans laquelle aucune disposition ne mentionnait la question des droits de l'homme, se caractérisa par certaines atteintes à ces droits en Guinée équatoriale, en Ouganda et dans d'autres pays. La Communauté ne remit pas en cause les liens découlant de cette convention mais procéda à des réajustements dans la coopération avec ces Etats avec le souci de ne pas pénaliser les populations de ceux-ci. Face à ces atteintes, la question des droits de l'homme fut soulevée lors de l'élaboration de la seconde Convention signée en 1979, et engendra une controverse autour de la pertinence de l'insertion de dispositions consacrées à la question. Au sein de la Communauté, bien que le Parlement européen et la Commission furent favorables à une telle insertion, l'absence d'une position commune au sein du Conseil en raison, notamment de la thèse de la France<sup>8</sup>, conduisit à l'absence de directives de négociation sur cette question données à la Commission.

Du côté des Etats africains, l'opposition à cette insertion fut plus radicale et ils invoquèrent à l'encontre de celle-ci trois principaux arguments. Le premier, rappelant la position française, était relatif à la nature politique de la question inappropriée au cadre purement économique des relations envisagées. Le second argument tient à l'approche fondamentalement différente des droits de l'homme entre le système communautaire, et plus généralement occidental, et le système africain. Il est vrai qu'à la différence de l'approche individualiste des droits de l'homme consacrée par les occidentaux, les Etats africains n'abordent la question que sous un angle collectif. Le dernier argument, lié à la souveraineté des Etats, est sans conteste le plus important puisqu'il constitue un argument classique à l'encontre de l'insertion de la question des droits de l'homme dans les instruments internationaux à objectif économique.

Bien qu'en raison de ces oppositions radicales, la question des droits de l'homme ne fut aucunement mentionnée dans la Convention, même dans son préambule, un compromis fut cependant trouvé tendant à ce que la question soit abordée lors des discours prononcés

---

<sup>8</sup> La France, avec d'autres Etats, considéraient que la question des droits de l'homme ne devait pas être insérée dans la Convention, cette dernière étant uniquement consacrée à des questions économiques et commerciales. V. KRANZ (J.), « Lomé : le dialogue et l'homme », *R.T.D.E.*, p. 451-479, spéc. p. 470.

par les principaux représentants de chacune des institutions communautaires ainsi que par le président du Conseil ACP lors de la signature de la Convention le 31 octobre 1979. La question de la valeur juridique de telles déclarations se posa, et les institutions communautaires ne cessèrent de rappeler qu'elles influençaient l'interprétation des objectifs et des dispositions de la Convention<sup>9</sup>.

La Convention de Lomé III du 8 décembre 1984 franchit un pas supplémentaire en faveur de l'insertion de la question des droits de l'homme dans les relations entre la Communauté européenne et les Etats ACP. En effet, en raison de l'insistance croissante des institutions communautaires, principalement du Parlement européen, et du relatif assouplissement de la position des Etats ACP<sup>10</sup>, la question des droits de l'homme fut inscrite à l'ordre du jour de la conférence chargée d'élaborer cette nouvelle Convention.

Bien que la question des droits de l'homme fit l'objet d'un tumultueux débat durant les négociations il n'en demeure pas moins que figura dans le préambule ainsi qu'à l'article 4 de la Convention Lomé III, i.e. en son sein même, une référence à ces droits<sup>11</sup>. De plus, deux déclarations communes, l'une relative à l'article 4 précité, l'autre concernant les travailleurs migrants et les étudiants ACP dans la Communauté européenne, visèrent également la question des droits fondamentaux.

Si la Convention Lomé III constitua un progrès significatif en faveur de l'insertion des droits de l'homme dans les relations extérieures, diverses lacunes subsistaient. Ainsi, la référence aux droits de l'homme apparaissait sous la forme de principes très généraux ménageant, sans doute de façon trop excessive, les susceptibilités des Etats ACP. De plus, aucun mécanisme tendant à contrôler, et éventuellement à sanctionner, le respect des droits de l'homme de la part de ces Etats n'était prévu. Il fut cependant envisagé, hors du cadre conventionnel, que l'Assemblée paritaire ACP-CEE dénonce les violations des droits de l'homme des Etats ACP et le Conseil des Communautés européennes affirma à diverses reprises que dans le cas de « violation sérieuse et continue des droits fondamentaux », il se réservait la possibilité d'une condamnation politique publique et la possibilité de modifier la mise en oeuvre de la coopération<sup>12</sup>.

L'étape essentielle dans la consécration de l'insertion des droits de l'homme dans les relations extérieures commentées est intervenue à travers la Convention Lomé IV.

<sup>9</sup> Sur ce point V. Rapport Penders, document de séance du 18 avril 1983, doc. PE 1981-813/5/ def.II cité par RIDEAU (J.), « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », *R.C.A.D.I.* 1997, tome 265, p. 9-480, spéc. p. 382.

<sup>10</sup> Il convient de rappeler que les Etats africains, dans le cadre de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), ont adopté en juin 1981 la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Aussi certains auteurs ont constaté que les critiques relatives à l'ingérence dans les affaires intérieures étaient plus rares, V. KRANZ (J.), *op. cit.*, spéc. p. 461.

<sup>11</sup> L'article 4 de la Convention Lomé III disposait : « La Convention ACP-CEE appuie les efforts des Etats ACP en vue d'un développement plus autonome et auto-entretenu fondé sur leurs valeurs sociales et culturelles, leurs capacités humaines, leurs ressources naturelles, leurs potentialités économiques afin de promouvoir le progrès économique et social des Etats ACP et le bien être de leurs populations, par la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, la reconnaissance du rôle de la femme et l'épanouissement des capacités humaines dans le respect de leur dignité ».

<sup>12</sup> V. MAGANZA (G.), *La Convention de Lomé, Commentaires Mégret*, Vol. 13, Bruxelles, Université, 1990, spéc. pp. 176 et s.

## **2. - La consécration de l'insertion : Lomé IV**

L'adoption de la Convention dite « Lomé IV » du 15 décembre 1989 a permis de consolider le fragile édifice relatif à l'insertion des droits de l'homme dans les relations entre la Communauté et Etats ACP bâti par les Conventions précitées.

En effet, non seulement son préambule a rappelé la référence aux droits de l'homme mais, en outre, l'article 5.1 insiste beaucoup plus lourdement sur le lien étroit entre la coopération et le respect des droits de l'homme que l'article 4 de la Convention Lomé III. Il convient de souligner, qu'à la différence de la Convention Lomé III, les droits de l'homme ne sont plus envisagés sous la forme de principes généraux mais comme un « ensemble », ces droits étant « indivisibles » et interdépendants. De plus, aux termes de cet article le respect de ces droits est considéré comme l'un des fondements de la coopération. Cette disposition est d'ailleurs à l'origine de l'expression « clause fondement » consacrée en doctrine.

De nombreux auteurs ont affirmé que l'article 5, en insistant sur ce lien étroit, constituait une esquisse de la conditionnalité<sup>13</sup>. Il convient cependant de noter que, à l'instar de la Convention Lomé III, la Convention Lomé IV ne contenait à l'origine aucun mécanisme de sanction des violations des droits de l'homme de la part des Etats Parties. Les éléments permettant de conclure à la conditionnalité restaient extérieurs au cadre conventionnel, ou tout du moins à sa lettre. En effet, les institutions communautaires se sont appuyées sur l'esprit de l'article 5 pour affirmer que la Communauté pouvait réduire ou suspendre sa coopération financière et technique en cas de violation des droits de l'homme comme l'illustre la communication de la Commission de mars 1991 intitulée « Droits de l'homme, démocratie et politique de coopération au développement »<sup>14</sup>.

Dans cette même communication, la Commission a véritablement consacré l'insertion des clauses relatives aux droits de l'homme en incitant à une systématisation de celles-ci. Tel fut bien la politique suivie par la Communauté européenne, qui notamment grâce à la chute de l'empire soviétique, parvint à faire accepter à ses partenaires de telles clauses. Il convient cependant de constater que, en vue d'une plus grande efficacité, les clauses relatives aux droits de l'homme ont été perfectionnées.

### **B. - Le perfectionnement des clauses**

Le perfectionnement des clauses a porté tant sur la précision des droits de l'homme qu'elles consacraient (1), que sur leur appellation en vue de fonder utilement, conformément au droit international général, le recours à des sanctions en cas de violation de la part des partenaires de la Communauté (2).

---

<sup>13</sup> V. notamment sur ce point, RAUX (J.), « Convention de Lomé », in KOVAR (R.) et GAVALDA (C.) (dir.), *Répertoire communautaire*, Paris, Dalloz, 1992.

<sup>14</sup> Sur ce point, V. *Bull. CE*, 3-1991, spéc. point 1.3.41.

### *1. - La précision progressive des droits de l'homme consacrés*

Si l'on ne pouvait que se féliciter de l'insertion de la question de droits de l'homme dans les accords extérieurs, certaines institutions et une partie de la doctrine déplorèrent, à juste titre, le caractère trop général des principes et droits consacrés, parlant de « principes programmatoires »<sup>15</sup>. Ils appelèrent dès lors à davantage de précisions en vue de garantir plus efficacement le respect des droits de l'homme de la part de l'Etat cocontractant.

Au fil des accords extérieurs, ces aspirations reçoivent l'écho escompté car non seulement les références aux droits sont de plus en plus précises mais, en outre, on peut constater que dans ce souci de précision la Communauté prend en considération les droits fondamentaux les plus malmenés par ses cocontractants. Il est possible de citer, comme exemple, la référence à la protection des minorités dans les conclusions du Conseil, adoptées le 29 avril 1997, sur la stratégie à l'égard des accords à conclure avec les pays de l'ex-Yougoslavie<sup>16</sup>.

Le Parlement européen joue un rôle important dans cette perspective de précision puisque celui-ci milite en vue de l'insertion des droits de l'enfant, des droits de la femme, etc.<sup>17</sup>

La principale lacune dans cette précision progressive des droits consacrés est relative aux droits sociaux. En effet, les clauses relatives aux droits de l'homme ne les mentionnent que de façon elliptique et ne leur donne qu'une place secondaire. Le Parlement européen a toujours insisté sur la nécessité de consacrer ces droits dans les accords extérieurs, encourageant par là même l'adoption, du mécanisme de la clause sociale<sup>18</sup>. En vue de nuancer l'importance de cette lacune, il convient de rappeler que le mécanisme de la « clause sociale » suscite de vives controverses dans diverses enceintes comme à l'O.M.C. De plus, il semble, à la lumière du récent Accord de Cotonou, que la Communauté se soit engagée à accorder une place plus importante à ces droits et à en préciser le contenu.

En effet, l'article 9.1 de cet Accord dispose : « Le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'État de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement durable ». Il faut rappeler qu'aucun accord extérieur n'a usé d'une formulation aussi solennelle pour mentionner les droits sociaux. La section 2 du chapitre 2 du titre I de la partie III de l'Accord de Cotonou

<sup>15</sup> V. RIEDEL (E.) et WILL (M.), RIEDEL (E.) et WILL (M.), « Human Rights Clauses in External Agreements of the EC », in ALSTON (P.), *The European Union and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 723 et s., spéc. p. 726.

<sup>16</sup> V. *Bull. UE*, 4-1997, spéc. point 1.4.67.

<sup>17</sup> Pour un aperçu de la précision des droits de l'homme que le Parlement entend voir consacrés dans les clauses contenues dans les accords extérieurs, V. par exemple, Résolution du Parlement européen sur les *droits de l'homme internationaux* et sur la *politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme* en 1999, *Bull. UE*, 3-2000, spéc. point 1.2.6.

<sup>18</sup> V. Résolution du Parlement européen du 9 février 1994 sur l'introduction d'une clause sociale dans le système unilatéral et multilatéral de commerce, *JOCE* n°C61 du 28 février 1994 ; Résolution du Parlement européen du 15 mai 1997 sur le label social, *JOCE* n° C67 du 26 mai 1997.

intitulée développement social et humain consacrent d'ailleurs une nouvelle fois l'importance des droits sociaux dans la coopération ACP-UE<sup>19</sup>.

Cet accord esquisse donc la possibilité qu'une clause sociale soit un jour insérée dans les accords extérieurs de la Communauté. Mais l'insertion de la notion de droits sociaux « fondamentaux » est-elle un progrès significatif ? Si la formulation est solennelle, elle est également très vague. Les droits sociaux consacrés sont-ils ceux de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen, ceux de la Charte sociale européenne, ceux de la Charte communautaire des droits sociaux des travailleurs ou encore ceux de la récente Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Nous pouvons donc dire que si des progrès significatifs ont été faits dans la précision des droits de l'homme consacrés dans les accords extérieurs de la Communauté, le processus de clarification n'est cependant pas arrivé à son terme.

## **2. - De la clause « fondement » à la clause « élément essentiel »**

L'absence de dispositions expresses dans les conventions précitées consacrées à un mécanisme de sanction des violations de droits de l'homme n'a pas, à l'origine, engendré de difficultés. En effet, en pratique, la Communauté n'avait généralement pas recours à la suspension ou la dénonciation des accords de coopération pour sanctionner les violations des droits de l'homme de la part de ses partenaires privilégiant les déclarations publiques condamnant de telles atteintes<sup>20</sup>. Il suffit de constater qu'entre 1975 et 1989, elle n'a suspendu son aide qu'à l'égard de deux Etats, l'Ouganda et le Centrafrique en raison des violations graves commises par le régime d'Amin Dada et de Bokassa.

Depuis 1989, on assiste cependant à une utilisation croissante de la part de la Communauté de telles sanctions. Par exemple, le 11 novembre 1991, le Conseil, à la suite de la Résolution du Conseil de sécurité du 25 septembre 1991, adopta diverses mesures restrictives à l'encontre de la Yougoslavie comme la suspension des concessions commerciales prévues par l'accord de coopération qui liait cet Etat à la Communauté, en raison des violations manifestes des droits de l'homme alors que cet accord ne prévoyait pas une telle procédure. En vue de justifier cette sanction, la Communauté se prévalut du droit international général, notamment à travers la théorie du changement fondamental de circonstances.

Il convient de rappeler que si la Communauté n'est pas partie à la Convention de Vienne sur le droit des Traités de 1986 qui prévoit les conditions de terminaison ou de suspension d'un Traité, les règles énoncées par cette dernière lui sont cependant applicables au sens où leur caractère coutumier a été consacré la Cour internationale de Justice<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> V. particulièrement l'article 25 § 1 lettre g.

<sup>20</sup> Pour une analyse plus approfondie de ces déclarations qui se maintiennent encore aujourd'hui, V. TOUSCOZ (J.), « Actions de la Communauté européenne en faveur des droits de l'homme dans les pays tiers », in CASSESE (A.) et a. (dir.), *European Union -The Human Rights Challenge, Human Rights and the European Community: Methods of Production*, Vol. II, Baden Baden, Nomos, 1991, pp. 507-548, spéc. pp. 531 et s.

<sup>21</sup> V. Avis de la C.I.J. de 1971 sur la Namibie, *Rec.* 1971, p. 47, § 96.

Les institutions communautaires ont réalisé rapidement que la « clause fondement », au regard du droit international général, ne constituait pas une base incontestable en vue de telles sanctions.

En effet, conformément à l'article 62 de cette Convention une partie ne peut suspendre ou dénoncer un Traité en raison d'un changement fondamental de circonstances que si les circonstances invoquées ont constitué une base essentielle du consentement des parties et si le changement transforme radicalement la nature des obligations devant être exécutées. La « clause fondement » ne remplit évidemment, au mieux, que la première des deux conditions nécessaires.

L'application de l'article 60 relatif à la suspension ou la dénonciation d'un traité en raison de sa violation substantielle doit également être écartée puisque cet article exige, conformément à son alinéa b, « la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité ». Peut-on admettre qu'une violation des droits de l'homme de la part des parties cocontractantes, aussi importante soit-elle, empêche une coopération économique et commerciale entre celles-ci ? Il est évident que non.

Face à ce constat, les institutions communautaires ont tendu à parfaire les clauses relatives aux droits de l'homme passant de la qualification de « fondement » à celle « d'élément essentiel ». La rédaction générique de la nouvelle clause « élément essentiel » peut se résumer à la formule suivante : « le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément essentiel du présent accord ».

A travers diverses résolutions et communications, les institutions communautaires affirmèrent que cette nouvelle rédaction constituait une base juridiquement incontestable en vue de la suspension ou de la dénonciation d'un accord en raison de la violation des droits de l'homme par un Etat cocontractant<sup>22</sup>. La Cour de Justice a d'ailleurs affirmé que cette nouvelle qualification en tant qu'« élément essentiel » était « un facteur important pour exercer le droit d'obtenir, en vertu du droit international, la suspension ou la cessation d'un accord de coopération au développement lorsque le tiers n'a pas respecté les droits de l'homme »<sup>23</sup>.

La grande majorité de la doctrine a cependant condamné une telle affirmation car en effet, il ne suffit pas de substituer le terme « essentiel » à celui de « fondement » pour bénéficier des articles 60 et 62 de la Convention de Vienne, ces derniers, comme nous l'avons vu, exigeant un lien substantiel entre la clause essentielle et l'objet ou le but de l'Accord<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> V. la Résolution du Parlement européen sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement du 22 novembre 1991. JOCE n° C326 du 16 décembre 1991.

<sup>23</sup> CJCE, arrêt *Portugal / Conseil* du 3 décembre 1996, aff. C-268/94, *Rec.*, p. I-6177.

<sup>24</sup> V. RIEDEL (E.) et WILL (M.), « Human Rights Clauses in External Agreements of the EC », in ALSTON (P.), *The European Union and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 723 et s., spéc. pp. 723-725. ; V. aussi VERHOEVEN (J.), « La Communauté européenne et la sanction internationale de la démocratie et des droits de l'homme », in *Mélanges Bedjaoui*, Kluwer Law International, 1999, pp. 771-790, spéc. 786-788.

De plus, même si l'on acceptait l'hypothèse que la simple clause « élément essentiel » permettait, conformément à l'arrêt de la Cour de justice précité, de dénoncer ou suspendre l'accord en raison d'une violation des droits de l'homme de la part de l'Etat cocontractant, il ne faut pas oublier que l'article 65 de la Convention de Vienne prévoit certaines obligations procédurales en la matière qui très généralement n'étaient pas respectées par la Communauté comme l'illustre le cas de la suspension de l'accord avec la Yougoslavie. Dans cette affaire, la Cour de Justice, à travers l'arrêt *Racke* rendu le 16 juin 1998, a contourné cette difficulté en affirmant que son contrôle, en la matière se limitait à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation des conditions<sup>25</sup>.

Il convient également de souligner que dans cette même affaire, la Commission se prévalait de la théorie du droit international général des contre-mesures, permettant de recourir à un acte *a priori* illicite pour sanctionner une atteinte au droit international commise par un Etat tiers. Si la doctrine à l'unanimité reconnaît la légitimité d'une tel fondement<sup>26</sup>, il convient cependant de souligner le caractère très limité de sa portée. Le recours à des contre-mesures est en effet régi par des conditions très strictes comme la nécessaire proportionnalité de la sanction à la gravité de la violation invoquée. Il ne sera donc pas possible de justifier la suspension d'un accord lorsque la violation des droits de l'homme de la part de l'Etat cocontractant n'aura pas un caractère particulièrement grave. Bien que perfectionnées, les clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs ne constituaient donc pas, contrairement à leur objectif premier, un fondement incontestable en vue de recourir à des sanctions contre les Etats partenaires de la Communauté qui violaient cet « élément essentiel ». La dernière marche vers la consécration de la conditionnalité fut franchie grâce à l'insertion des clauses complémentaires prévoyant expressément un mécanisme de sanction en cas de non respect des droits de l'homme.

### C. - La consécration de la conditionnalité : les clauses complémentaires

Conformément à l'adage selon lequel on est jamais aussi bien servi que par soi même, les institutions communautaires décidèrent de ne plus s'en remettre au droit international général pour fonder la suspension d'un accord en raison d'atteintes aux droits de l'homme de la part de ses partenaires. Ainsi, dans sa décision du 11 mai 1992 relative aux relations avec les Etats participants à l'O.S.C.E., le Conseil a non seulement encouragé la reconnaissance des droits de l'homme et des principes démocratiques comme un « élément essentiel » des accords conclus par la Communauté avec ces Etats mais aussi l'insertion d'un dispositif de sanction en cas d'urgence<sup>27</sup>. En pratique, telle a bien été la solution retenue depuis 1992 mais il convient cependant de noter une certaine hétérogénéité des clauses complémentaires si bien que l'on a pu dire que ce mécanisme

---

<sup>25</sup> CJCE, aff. C-162/96.

<sup>26</sup> V. VERHOEVEN (J.), *op. cit.*, spéc. p. 788 ; V. aussi RIEDEL (E.) et WILL (M.), *op. cit.*, spéc. pp. 725-726.

<sup>27</sup> V. *Bull. CE.*, 5-1992, spéc. point 1.2.13.

était à « géométrie variable »<sup>28</sup> (1). Au terme d'une évolution en trois étapes est donc consacré le système des clauses droits de l'homme ou plutôt devrait-on dire clauses de conditionnalité (2).

### ***1. - Les clauses complémentaires : un mécanisme « à géométrie variable »***

En effet, en fonction de la qualité des partenaires de la Communauté, des clauses complémentaires et des déclarations interprétatives sont insérées ou non dans les accords. Il est ainsi possible de distinguer les clauses complémentaires en deux catégories, à savoir la « clause balte » et la « clause bulgare ».

La clause balte, ainsi dénommée car insérée pour la première fois dans les accords conclus entre la Communauté européenne et les Etats baltes<sup>29</sup>, dispose que « les parties se réservent le droit de suspendre avec effet immédiat l'application de l'accord dans sa totalité ou partiellement en cas d'atteinte grave à ses dispositions essentielles ». Ces clauses présentent donc un caractère expéditif puisque permettant une suspension unilatérale sans délai ni formalités préalables. En raison de son unilatéralisme excessif, cette clause a été pratiquement dénuée de toute portée. Elle ne fut ainsi insérée, outre dans les accords avec les Etats baltes, que dans les accords conclus avec l'Albanie et la Slovaquie.

La seconde catégorie de clause complémentaire, qui tient son nom du premier Accord la comprenant, à savoir l'Accord du 8 mars 1993 avec la Bulgarie<sup>30</sup>, est politiquement plus acceptable. En effet, sa rédaction générique se résume à la formule suivante : « si une partie considère que l'autre n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose le présent accord elle peut prendre des mesures appropriées. Auparavant, elle doit, sauf en cas d'urgence spéciale, fournir au conseil d'association tous les éléments d'informations utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. Le choix doit porter par priorité sur les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement du présent accord ». On s'aperçoit donc immédiatement du caractère plus modéré d'une telle clause car non seulement elle n'évoque pas spécifiquement une violation « grave » des droits de l'homme, mais en outre elle insiste sur l'échantillonnage des mesures à prendre et prévoit des garanties procédurales. L'usage de cette clause a donc été privilégié dans les accords extérieurs conclus par la Communauté et principalement ceux conclus avec la Bulgarie, la République tchèque, la Roumanie, la Russie, l'Ukraine, la Slovaquie.

Bien que perfectionnée, la clause bulgare n'échappa pas à certaines critiques de la part des partenaires de la Communauté qui dénoncèrent le caractère trop vague de certaines notions comme celles de « mesures appropriées » ou d'« urgence spéciale ». La pratique s'est donc répandue de compléter cette clause par des déclarations interprétatives, en vue de ménager les susceptibilités de ces Etats, qui développent ces notions floues. De telles

<sup>28</sup> Expression notamment employée par M. Flauss, V.FLAUSS (J.F.), « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », in *l'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 137-172, spéc. 159.

<sup>29</sup> V. Accords du 21 décembre 1992 avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, *JOCE* n° L 403 de 1992.

<sup>30</sup> V. *JOCE*, n° L 358 de 1994.

déclarations figurent, par exemple, dans l'accord de partenariat avec la Russie du 24 juin 1994.

L'usage des clauses complémentaires, comme la clause bulgare, et des déclarations interprétatives ne s'est pas limité aux accords extérieurs avec les pays de l'est puisque les institutions communautaires ont consacré l'ensemble des perfectionnements liés aux clauses relatives aux droits de l'homme.

## ***2. - La consécration du système des clauses droits de l'homme : consécration de la conditionnalité***

La décision du Conseil du 11 mai 1992 prévoyait, comme nous l'avons vu, l'insertion d'une clause de suspension explicite ou une clause générale de non exécution. Il faut cependant rappeler que cette décision intervenait dans le cadre des relations de la Communauté avec ses partenaires de l'OSCE, et que le Conseil insistait sur le fait qu'une telle insertion ne devait intervenir que dans des cas spécifiques.

Opérant un bilan de la pratique communautaire relative à la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords extérieurs entre la Communauté et les Etats tiers, la Commission a dans sa communication du 23 mai 1995, au contraire, affirmé que l'ensemble des évolutions devait désormais figurer dans tous les accords de commerce, d'association et de coopération<sup>31</sup>. La proposition de la Commission a été suivie par le Conseil et le Parlement s'est, quant à lui, prononcé en faveur de l'extension de celle-ci à l'ensemble des accords extérieurs<sup>32</sup>. Il semble également que la Cour de Justice milite en faveur de l'insertion systématique de l'ensemble des clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs, tout du moins dans tous les accords de coopération. Dans son arrêt du 3 décembre 1996 *Portugal/Conseil*, elle affirme, à la lumière de l'article 177 §2 CE (ex art. 130 U §2), que « l'adaptation de la politique de coopération au respect des droits de l'homme implique nécessairement un lien de subordination entre eux ». On peut donc en conclure que si la Cour était saisie, conformément à l'article 300 § 6 CE (ex art. 228 § 6 CE), de la compatibilité d'un accord de coopération sans une clause relative aux droits de l'homme elle émettrait un avis négatif subordonnant ainsi la conclusion de l'accord à une révision du Traité CE<sup>33</sup>. Conformément à la communication de la Commission, nous pouvons donc dire que les accords de commerce, d'associations et de coopération doivent dans leur préambule comporter une référence au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques ainsi qu'aux divers instruments universels et régionaux relatifs à la protection de ceux-ci, et dans leur cœur même comporter une clause définissant le respect précité comme un élément essentiel de ceux-ci ainsi qu'une clause bulgare. L'annexe 2 de la communication

<sup>31</sup> V. *Bull. UE*, 5-1995, spéc. point 1.2.2.

<sup>32</sup> pour la position du Conseil, *Bull. UE* 5-1995, spéc. point 1.2.3 ; pour la position du Parlement européen sa Résolution du 20 septembre 1996 sur la communication de la Commission sur la prise en compte des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords avec les pays tiers, *JOCE* n° C319 du 28 octobre 1996.

<sup>33</sup> Rappelons que l'accord en question ne contenait pas de clause bulgare mais que la Cour a insisté lourdement sur la possibilité de la Communauté de sanctionner une violation de la clause « élément essentiel » de la part de l'Etat cocontractant.

du 23 mai 1995 donne une liste graduée de mesures restrictives pouvant être utilisée par la Communauté comme sanction<sup>34</sup>.

Ce dispositif composé de trois éléments nous permet donc de parler d'un véritable « système des clauses droits de l'homme ». Après sa consécration théorique, les institutions communautaires l'ont largement mis en pratique comme le montrent les accords extérieurs avec la Corée du sud, le Maroc, le Népal, le Sri Lanka, la Tunisie.

De plus, si les Conventions de Lomé ont été le laboratoire des clauses droits de l'homme, elles ont également bénéficié du perfectionnement de celles-ci puisque la révision de la Convention Lomé IV intervenue le 4 novembre 1995 a inséré la clause « élément essentiel » à l'article 5 de celles-ci et un dispositif complémentaire constitué par l'article 366a et une déclaration interprétative n'est pas sans rappeler le système de la clause bulgare. Ce dispositif prévoit en effet une clause de suspension, celle-ci ne pouvant être envisagée que si aucune solution plus satisfaisante n'existe, et un mécanisme de consultation paritaire entre les paritaires<sup>35</sup>.

Si l'Accord de partenariat de Cotonou du 23 juin 2000 entre la Communauté européenne et les Etats ACP est consacré par les représentants de la Communauté comme un tournant politique et historique majeur des relations CE-ACP<sup>36</sup>, ce ne peut pas être en ce qui concerne les clauses droits de l'homme car le mécanisme contenu dans cet accord est désormais un mécanisme qui n'apporte rien de nouveau, il contient en effet une clause élément essentiel (article 9.2) complété par une clause bulgare (article 96). De plus, la résurgence de la « clause fondement », même limitée et perfectionnée, à travers la qualification de la bonne gouvernance comme « élément fondamental » (article 9.3, alinéa 2) et la consécration du mécanisme de sanction prévue en cas de violation « grave » de celui-ci (article 97), constitue comme nous le verrons un recul en la matière.

Il convient de noter que, si le système des clauses droits de l'homme a été rapidement et officiellement consacré par les institutions communautaires, celles-ci ont cependant été extrêmement prudentes s'agissant de l'élément de conditionnalité qu'il contient. La Commission affirmait ainsi que « c'est dans l'esprit d'un engagement commun sur le respect et la promotion des valeurs universelles et non dans le sens d'une relation de conditionnalité que cette approche doit être perçue »<sup>37</sup>. L'arrêt de la Cour du 3 décembre 1996 précité ainsi que les conclusions du Conseil relatives à la stratégie à suivre dans le cadre des relations de l'Union européenne avec les pays du sud est de l'Europe constituent les éléments les plus importants quant à la consécration « politique » de la conditionnalité<sup>38</sup>. La Cour de Justice semble également affirmer que le respect des droits

<sup>34</sup> Dans l'ordre figurent la modification du contenu des programmes de coopération ; la réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique ; le report de la tenue d'une commission mixte ; la suspension des contacts bilatéraux à haut niveau ; l'ajournement de nouveaux projets ; le refus de donner suite à des initiatives du partenaire ; les embargos commerciaux ; la suspension de vente d'armes et l'interruption de la coopération militaire, la suspension de la coopération. V. *Bull. UE*. Supplément 3/95, pp. 11 et s.

<sup>35</sup> Pour un aperçu du système des clauses droits de l'homme dans les accords extérieurs de la Communauté, v. *Bull. UE*., Supplément 3/95, pp. 18 et s.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, note 3.

<sup>37</sup> COM(95) 567 final, *Bull. UE*., 3-95, p. 34.

<sup>38</sup> Pour la position du Conseil, V. *Bull. UE*., 4-1997, spéc. points 1.4.67 et 2.2.1.

de l'homme et des principes démocratiques constitue une condition à la conclusion d'un accord extérieur, tout du moins pour les accords de coopération. De toutes façon, les précautions verbales ne seraient pas parvenues à atténuer la réalité des faits car le recours à la clause bulgare pour sanctionner des violations des droits de l'homme de la part des Etats contractants est désormais fréquent. Un exemple récent est donné par la suspension, le 29 janvier dernier, de la coopération avec Haïti en raison de son processus démocratique<sup>39</sup>.

L'harmonisation des diverses branches de l'insertion des droits de l'homme dans les accords extérieurs permet donc de constituer un dispositif juridique uniforme, largement appréciable lorsque l'on constate l'ampleur et la diversité des accords extérieurs conclus par la Communauté. Cette uniformité ne s'étend cependant pas à la portée du système des clauses droits de l'homme qui revêt un double visage.

## **II. - LE DOUBLE VISAGE DU SYSTEME DES CLAUSES DROITS DE L'HOMME DANS LES ACCORDS EXTÉRIEURS CONCLUS PAR LA COMMUNAUTÉ**

Si l'on analyse le système des clauses droits de l'homme d'un point de vue théorique, alors on est naturellement conduit à consacrer le mécanisme des clauses droits de l'homme (A). Un tel examen, bien qu'indispensable, ne rend cependant pas compte des faiblesses du système que seule son application a révélé (B).

### **A. - La consécration de principe : les avantages théoriques du mécanisme**

Outre qu'il permet une coordination des divers standards de protection des droits de l'homme (1), le mécanisme commenté consacre la dimension politique des relations extérieures de l'Union (2). Cela explique sans doute que le système des clauses droits de l'homme soit sorti du cadre conventionnel pour innover de nombreux pans des relations extérieures de l'Union, ce qui contribue à renforcer sa portée (3).

#### ***1. - La coordination des divers systèmes de protection des droits de l'homme***

On dénonce souvent l'hétérogénéité des standards de protection des droits de l'homme<sup>40</sup> puisque outre le caractère international de celle-ci, particulièrement à travers la fameuse Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1948, existent des systèmes régionaux de protection, et parfois au sein même de ceux-ci, une diversité apparaît. Ainsi au niveau

---

<sup>39</sup> V. *Bull. UE.*, 1/2 2001, spéc. point 1.6.140.

<sup>40</sup> Pour une critique de la diversité des standards de protection, V. notamment CASCADO TRINDADE (A.), « Coexistence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (at global and regional levels) », *op. cit.*, spéc. pp. 21-32.

européen il n'existe pas moins de trois cercles de protection, à savoir l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'O.S.C.E.

Les clauses droits de l'homme, contrairement à ce que l'on pourrait penser, sont loin d'accroître la diversité des standards de protection. Bien au contraire, elles franchissent un pas en faveur de l'unification de ceux-ci. Conformément à l'affirmation de l'universalité des droits de l'homme et aux références aux divers instruments de protection, elles contribuent de façon non négligeable, non seulement à la valorisation de la protection des droits de l'homme, mais également à une approche « globale » de la protection des droits fondamentaux.

Cette idée est d'ailleurs confirmée par la communication de la Commission du 23 mai 1995 dans laquelle elle insiste sur le fait que s'agissant des préambules des accords, l'utilisation de références différentes aux droits de l'homme et aux instruments de protection selon les régions pouvait être considérée comme contraire au principe d'universalité s'il n'existait aucune référence universelle complémentaire. Elle s'est d'ailleurs prononcée dans cette communication, comme nous l'avons déjà souligné, en faveur d'une harmonisation du dispositif des clauses droits de l'homme, ce qui passe nécessairement pas une référence systématique dans le préambule aux instruments universels tendant à protéger ces droits.

Le système des clauses droits de l'homme constitue également un mécanisme d'exécution indirecte par les Etats tiers cocontractants de leurs engagements régionaux ou universels relatifs à la protection des droits de l'homme<sup>41</sup>. En effet, en sanctionnant les violations des droits de l'homme de la part des Etats tiers, il sanctionne indirectement le non respect des engagements régionaux ou universels de celui-ci relatifs à leur protection. L'accord de Cotonou illustre parfaitement cette idée à travers son article 50.1 qui renvoie aux normes fondamentales du travail telles que définies dans les conventions de l'O.I.T., ce qui dès lors accroît l'effectivité de ces Conventions.

Il convient cependant d'indiquer que le système des clauses droits de l'homme, s'il contribue en grande partie à coordonner les divers standards de protection des droits de l'homme, peut également conduire à un conflit entre les instances communautaires et les organes contrôlant internationalement le respect des droits de l'homme, lié à l'interprétation à donner à une atteinte aux droits de l'homme. Il n'est pas exclu, en effet, que la qualification de « violation substantielle » par les instances communautaires soit établie sur la base de mauvais critères.

## ***2. - La consécration de la dimension politique***

L'insertion de clauses droits de l'homme dans les accords extérieurs de la Communauté contribue également, selon la communication du 23 mars 1995 précitée de la Commission, à l'approfondissement et au renforcement de la coopération qui dès lors sort du cadre purement économique pour revêtir une dimension politique.

---

<sup>41</sup> V. FLAUSS (J.F.), « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », *op. cit.*, spéc. 164-165.

L'Accord de Cotonou est souvent invoqué comme consacrant cette dimension politique<sup>42</sup>. Il est vrai que le Titre II de sa première partie consacrée aux dispositions générales s'intitule « la dimension politique » et que, au sein de celui-ci, l'accent a été particulièrement mis sur le dialogue politique, l'article 8 lui étant entièrement consacré, et l'article 9 rappelant son importance en matière de droits de l'homme. Si effectivement cet accord est le premier accord extérieur à consacrer aussi solennellement la dimension politique de l'insertion des droits de l'homme, il ne faut pas oublier que les précédentes Conventions de Lomé laissaient la porte ouverte à un tel dialogue<sup>43</sup>, et qu'en dehors des relations entre la Communauté et les Etats ACP, le dialogue politique a également joué un rôle important. Par exemple, le Dialogue de San José, établi depuis 1992, avec les pays d'Amérique centrale a permis à la Communauté et à ces pays de discuter sur les thèmes de la démocratie et des droits de l'homme<sup>44</sup>.

D'un point de vue pratique, qu'engendre cette dimension politique ? Quelles sont les conséquences concrètes de ce dialogue politique ?

Si l'on opère une lecture combinée de l'article 9 et de l'article 33 de l'Accord de Cotonou, on peut affirmer, qu'à travers sa dimension politique, la coopération, tout du moins celle entre la Communauté et les Etats ACP, tend à soutenir activement la protection des droits fondamentaux, les processus de démocratisation, le renforcement de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance par un soutien aux réformes politiques, institutionnelles et juridiques, la lutte contre la corruption, l'aide à la mise en place de réforme, de rationalisation et de modernisation du secteur public, la promotion de la décentralisation politique, administrative et financière, etc.<sup>45</sup> La tâche est ambitieuse et nécessite de la part de la Communauté, et plus particulièrement de la Commission, l'adoption de stratégies, d'instruments lui permettant d'appuyer ces réformes complexes au sein des pays partenaires. Outre l'approfondissement du dialogue politique, la grande nouveauté de l'Accord de Cotonou, conformément à l'article 6, tient à la reconnaissance de la qualité « d'acteur de la coopération » au secteur privé, aux partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales et la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales. Ces acteurs non étatiques interviennent désormais dans la formulation de la coopération et dans l'évaluation des résultats. Il ne faut cependant se méprendre sur l'expression société civile car loin de se limiter aux seules organisations non gouvernementales, l'expression vise les associations de défense des droits de l'homme, des droits des femmes, des organisations de citoyens. Cette mise en œuvre de l'élargissement des acteurs du partenariat ne va pas sans engendrer maintes difficultés. Comme les Etats ACP et l'Union ne peuvent dialoguer avec tous les acteurs non étatiques, la principale tient dans la sélection de ces acteurs. L'Accord de Cotonou apporte une réponse qui ne peut emporter notre adhésion. En effet l'article 6 § 2 dispose que « la reconnaissance par les parties des acteurs non gouvernementaux dépend de la manière dont ils répondent aux besoins de la population, de leurs compétences

---

<sup>42</sup> V. *Bull. UE.*, 6-2000, spéc. point 1.6.83, il convient également de citer le séminaire organisé par le GEMDEV relatif à l'Accord de Cotonou, et notamment à la consécration de la dimension politique qu'il opère, qui s'est déroulé à Paris les 5 et 6 mars derniers.

<sup>43</sup> V. particulièrement, KRANZ (J.), *op. cit.*, spéc. p. 457.

<sup>44</sup> En mars 2001, s'est déroulée la XVII<sup>e</sup> Conférence ministérielle du dialogue de San José.

<sup>45</sup> Pour un aperçu plus développé des mesures concrètes de la dimension politique, V. ECPDM-Infokit Cotonou, « Eléments essentiels et fondamentaux », Maastricht, ECPDM, 2001, spéc. pp. 2-3.

spécifiques et du caractère démocratique et transparent de leur mode d'organisation et de gestion ». En effet, à partir du moment où la détermination est du ressort des Etats ACP, il est possible de craindre un processus de sélection arbitraire par certains Etats hostiles à la participation d'acteurs non étatiques. Cette crainte est d'autant plus légitime que lors des négociations de l'Accord un grand nombre d'Etats s'opposait à une telle extension des acteurs de la coopération.

La seconde difficulté tient aux modalités de la participation de ces nouveaux acteurs. L'article 4 de l'accord prévoit des conditions de participation variant « selon le cas »<sup>46</sup>. Cette définition aléatoire du rôle de ces nouveaux acteurs engendrera, on peut le craindre, de grandes difficultés pratiques. En effet, comment admettre que les acteurs non étatiques pourront jouer un rôle effectif lorsque l'on constate que celui-ci dépend du bon vouloir des gouvernements. De plus, l'information des acteurs non étatique étant capitale, il est surprenant de constater que l'avenir du bimensuel « Le Courrier ACP-UE », seule publication qui fournisse des informations sur la coopération au développement ACP-UE à la fois dans les pays ACP et dans l'Union européenne, est menacé.

Ces difficultés ont été évoquées lors de la première session de l'Assemblée parlementaire paritaire à Bruxelles en octobre 2000<sup>47</sup>.

Il convient d'ailleurs de préciser ici la responsabilité particulière de cette Assemblée parlementaire paritaire instituée par l'accord de Cotonou. L'appellation revêt un grand intérêt puisqu'elle souligne, à la différence de l'ancienne Assemblée paritaire, le fondement démocratique de la coopération ACP-CE. Lors de sa séance inaugurale, cette Assemblée a souhaité devenir la clé de voûte de la structure de Cotonou. L'article 17 §2 de l'Accord confère à cette Assemblée une responsabilité particulière dans le domaine de la démocratie puisque son rôle est de « promouvoir les processus démocratiques par la consultation et le dialogue ; permettre une plus grande compréhension entre les peuples de l'Union européenne et des États ACP et sensibiliser les opinions publiques aux questions de développement; examiner les questions relatives au développement et au partenariat ACP-CE ; adopter des résolutions et adresser des recommandations au Conseil des ministres en vue de la réalisation des objectifs (de l'Accord de Cotonou). »

Consciente de son rôle politique, l'Assemblée lors de sa séance inaugurale a souhaité accroître la participation des acteurs non étatiques tant ceux, des Etats ACP que ceux de

---

<sup>46</sup> L'article 4 dispose ainsi « 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 ».

<sup>47</sup> V. la position de H. Malosse, membre du comité économique et social et président du comité de suivi ACP-UE, ainsi que la Déclaration de l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE sur l'avenir du "Courrier ACP-UE", [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) et [www.acpsec.org](http://www.acpsec.org).

l'Union européenne et de ses Etats membres, ce qui comme nous l'avons vu ne va pas sans engendrer diverses difficultés.

Même si l'accord de Cotonou constitue l'apogée de la dimension politique du mécanisme des clauses droits de l'homme, cette dimension est présente dans la permet de renforcer le caractère politique de l'Union que les pères fondateurs ont toujours tendu à consacrer. Aussi, à travers cette dimension politique on constate donc qu'en dehors de l'approche punitive, le système des clauses droits de l'homme consacre une véritable approche positive, incitative qui ne peut être qu'appréciée. Cela explique que le système ait été étendu hors du cadre conventionnel.

### **3. - L'extension de la conditionnalité hors du cadre conventionnel**

Le système des clauses droits de l'homme, élaboré dans le cadre des accords extérieurs, s'est étendu progressivement dans les actes unilatéraux communautaires relatifs aux relations extérieures. Le Règlement du Conseil du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique et d'Asie dispose qu'en cas de violation fondamentale et persistante des droits de l'homme la Communauté pourra modifier ou suspendre le suivi de la coopération en la limitant aux seules actions bénéficiant directement aux groupes de la population en état de besoin.

On constate donc que les premières formules de clauses droits de l'homme contenues dans ces actes unilatéraux ne retenaient qu'une approche punitive. Certaines institutions, et principalement le Parlement européen, affirmèrent qu'au-delà de cette approche sanctionniste, l'insertion des droits de l'homme dans les relations extérieures devait également suivre une approche incitative notamment à travers l'octroi d'avantages supplémentaires aux « bons élèves » en la matière. Pour une fois les espoirs du Parlement européen relatifs aux droits de l'homme ne furent pas déçus puisqu'à travers deux Règlements relatifs aux systèmes des préférences généralisées, le Conseil a véritablement consacré cette double approche. Le Règlement du 19 décembre 1994, établi pour la période 1995-1998, propose un schéma rénové des préférences généralisées relativement aux produits industriels originaire de pays en développement et le Règlement du 30 juin 1996, établi pour la période 1996-1999, étend ce schéma aux produits agricoles<sup>48</sup>. Dans ces deux textes, la Communauté s'engage à octroyer des avantages aux Etats qui respectent les standards consacrés dans les Conventions O.I.T. n° 87, 98, 138 respectivement relatives à la liberté syndicale, au droit de négociation collective et à la réglementation du travail des enfants. L'approche punitive est maintenue puisque les Règlements prévoient la suspension des avantages tarifaires si les Etats partenaires pratiquent une quelconque forme de servitude telle que définie dans les Conventions sur l'esclavage de Genève de 1926 et 1966 et dans les Conventions O.I.T.<sup>49</sup>

Non seulement ces Règlements consacrent une approche incitative mais en outre ils intègrent les droits sociaux dans le système des clauses droits de l'homme, or comme

---

<sup>48</sup> Règlement n°3281/94 du 19 décembre 1994, *JOCE* n° L348 de 1994 ; Règlement 1256/96 du 30 juin 1996, *JOCE* 1997 n°L160.

<sup>49</sup> Pour un aperçu plus développé de l'ensemble des accords conclus avec les pays tiers contenant des références aux droits de l'homme, à savoir une soixantaine, , v. *Bull. UE*. Supplément 3/95, pp. 18 et s.

nous l'avons vu, il s'agit d'une des principales lacunes des clauses droits de l'homme contenues dans les accords extérieurs de la Communauté.

## **B. - L'application du système : révélateur de ses faiblesses**

A travers son application, le système des clauses droits de l'homme a révélé ses faiblesses non seulement parce que la Communauté adopte une démarche beaucoup trop sélective, casuistique (1) mais aussi parce que l'application de conditionnalité intervient à un moment inapproprié (2) et, qu' à la lumière des dernières sanctions prononcées, on peut s'interroger sur la pertinence des sanctions économiques en vue de la protection des droits de l'homme (3).

### ***1. - Une application trop casuistique***

Les institutions communautaires affirment officiellement s'être engagées sur la voie d'une systématisation de l'utilisation des clauses droits de l'homme dans les accords de commerce, d'association et de coopération avec les Etats tiers comme l'illustrent la communication de la Commission du 23 mai 1995 et la Résolution du Parlement européen du 20 septembre 1996 qui a consacré cette communication<sup>50</sup>.

Cette systématisation n'est cependant pas réalisée en pratique. Si l'on dénombre une cinquantaine d'accords extérieurs contenant des clauses droits de l'homme, un simple survol des partenaires cocontractants permet de conclure à l'approche sélective de la Communauté en la matière<sup>51</sup>. Il ressort en effet que la Communauté impose un tel système aux petits Etats et non aux grandes puissances asiatiques. Il suffit de constater le mutisme de l'accord conclu en 1992 avec l'ASEAN en la matière alors que la même année la clause « élément essentiel » se répandait, comme nous l'avons vu, dans divers accords extérieurs dont celui conclu avec les pays du Pacte andin du 26 juin 1992. Il est vrai que la question des droits de l'homme est un sujet sensible dans les relations avec les Etats asiatiques mais il ne faut pas oublier la possibilité qui leur est laissée d'éroder la portée des clauses droits de l'homme en insérant des déclarations interprétatives délimitant très strictement les contours de notions vagues comme celle d'« urgence spéciale ». Cette approche sélective de la part de la Communauté est vivement dénoncée par la doctrine et par certains membres du Parlement européen<sup>52</sup>.

Il convient cependant de nuancer cette critique car la Communauté, lorsqu'elle tend à insérer des clauses droits de l'homme dans des accords extérieurs avec des grandes puissances, se trouve confrontée à la réticence, parfois catégorique, de celles-ci. A titre d'exemple, il est possible de rappeler la non conclusion en 1996 d'un accord de commerce et de coopération avec l'Australie en raison de l'opposition de cette dernière à

---

<sup>50</sup> V. respectivement *Bull. UE*, 5-1995, point 1.2.2 et *JOCE*, n°C 319 du 28 octobre 1996.

<sup>51</sup> *Op.cit.*, note 25.

<sup>52</sup> V. FLAUSS (J.F.), « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », *op. cit.*, spéc. p. 163. Voir aussi le document de travail du 2 mai 1997 rédigé par M. Carnero Gonzalez sur le fonctionnement de la clause relative aux droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers transmis à la sous-commission des droits de l'homme du Parlement européen, doc. PE. 333-396 cité.

l'insertion d'une clause droits de l'homme, inspirée par les préoccupations communautaires relative aux droits des autochtones dans cet Etat<sup>53</sup>.

Un autre point qui mérite d'être souligné relativement à l'application casuistique du système des clauses droits de l'homme est la variation de la virulence des réactions selon les Etats visés pour une même violation des droits de l'homme. Cette hétérogénéité a été vivement critiquée par le Comité économique et social dans un avis du 24 février 1997 relatif aux aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme<sup>54</sup>. Dans cet avis le Comité insistait sur la nécessité d'adopter une politique plus cohérente en la matière.

## 2. - L'application temporelle inappropriée de la conditionnalité

Si comme nous l'avons souligné, les sanctions à l'encontre des violations des droits de l'homme, conformément au mécanisme de la clause bulgare, sont de plus en plus fréquentes, il convient de compléter cette affirmation en indiquant qu'elles interviennent le plus souvent *ultima ratio*. Il est vrai que les institutions communautaires ne sanctionnent le plus fréquemment que les violations massives des droits de l'homme. L'avantage tiré de la souplesse du mécanisme de la clause bulgare est dès lors quasiment dénué de portée pratique, ce qui a conduit certains auteurs à qualifier la clause bulgare de « tigre de papier »<sup>55</sup>. Il est vrai, pour nuancer cette critique, que la question de savoir quelles violations sanctionner est une question politiquement sensible, délicate<sup>56</sup>. Les Etats de l'Union européenne n'étant pas exempts de tout reproche en matière de droits de l'homme, il serait déplacé de voir sanctionner les Etats tiers d'une violation des droits fondamentaux régulièrement commise dans l'enceinte de l'Union.

Là où la critique peut être plus vive c'est sur l'application de la conditionnalité dans la procédure de conclusion des accords extérieurs de la Communauté. Les institutions communautaires, principalement le Parlement européen, ont en effet considéré le respect des droits de l'homme comme une condition de conclusion des accords extérieurs. Ainsi le Parlement européen, dès la reconnaissance de la nécessité de son avis conforme pour certains accords par l'Acte unique européen, a usé de ce pouvoir pour sanctionner la violation des droits de l'homme de la part des Etats tiers. Il a ainsi, par exemple, refusé de donner des avis conformes pour les quatrièmes protocoles financiers de 1992 avec la Syrie et le Maroc en raison du non respect par ces Etats des droits de l'homme et des principes démocratiques. L'extension de son pouvoir par le Traité sur l'Union européenne n'a fait que confirmer cet usage *ex ante* de la conditionnalité. Par exemple, dans une Résolution du 23 mai 1996, il a indiqué que le respect des principes démocratiques fondamentaux par le Bélarus constituait une condition préalable à la signature de coopération et de l'accord intérimaire<sup>57</sup>.

L'extension de la conditionnalité à la procédure de conclusion des accords n'est pas exempte d'inconvénients comme l'a illustré le cas de l'échec de l'accord de coopération

<sup>53</sup> Bull. UE. 6-1997, spéc. point 1.4.103.

<sup>54</sup> V. Bull. UE. 4-1997, spéc. point 1.2.3.

<sup>55</sup> V. FLAUSS (J.-F.), *op. cit.*

<sup>56</sup> Sur ce point, V. GOYBET (C.), « Aide au développement, démocratie et droits de l'homme : premier bilan », *R. M.C. U.E.*, 1993, spéc. p. 775.

<sup>57</sup> V. JOCE, n° C 166 du 10 juin 1996.

conclu avec l'Australie en 1996. En effet, la solution retenue pour pallier à cet échec fut l'adoption d'une déclaration commune contenant des références aux droits de l'homme sans mention de la conditionnalité. Il est évident qu'une telle déclaration ne constitue qu'un simple engagement politique dont la portée est extrêmement moindre que les références contenues dans un accord extérieur, même si celles-ci ne figurent que dans son préambule.

Il convient ici de citer la position prise par le nouvel Etat appartenant au groupe ACP. En effet, le 14 décembre 2000 Cuba a été admis comme 78<sup>ème</sup> membre par le Conseil des Ministre des Etats ACP. Cuba a affirmé qu'il ne participerait pas à l'Accord de Cotonou en raison de l'insertion des clauses droits de l'homme au sein de celui-ci. Il a d'ailleurs publiquement condamné les interférences de l'Union européenne dans « ses affaires »<sup>58</sup> et surtout le fait que les droits de l'homme conditionnent son entrée dans l'Accord de Cotonou.

Le cas cubain montre qu'il convient de relativiser la portée de la dimension politique du système. En effet sa réaction brutale a montré les limites du rôle politique de l'Union en faveur de la promotion des droits de l'homme.

Enfin le refus des institutions communautaires de conclure des accords extérieurs avec des Etats tiers, en raison de la situation des droits de l'homme en leur sein, consacre l'approche punitive du mécanisme ; or une telle approche, lorsqu'elle passe par la voie économique, est souvent non pertinente en vue de la promotion de ces accords.

### ***3. - La non pertinence des sanctions économiques en vue de la protection des droits de l'homme***

Il est évident que le dispositif des clauses droits de l'homme s'inscrit dans le débat relatif à la pertinence des sanctions économiques en vue de la protection des droits de l'homme. Les institutions communautaires, dans leurs diverses déclarations, insistent lourdement sur le fait que les mesures de sanction sont prises avec le souci d'éviter de pénaliser les populations<sup>59</sup>.

Il est difficile de mesurer l'impact des sanctions communautaires sur les populations des Etats visés en raison de la relative brièveté du temps écoulé depuis les premières sanctions et du caractère trop empirique d'une telle évaluation. Cependant l'exemple des sanctions économiques décrétées par le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'encontre de certains Etats comme l'Irak a démontré combien les populations étaient victimes de celles-ci alors que les autorités publiques n'étaient aucunement affectées. Cet état de fait a conduit une grande partie de la doctrine à condamner l'opportunité de telles sanctions<sup>60</sup>. Les rares communautaristes qui ont soulevé cette question ont également affirmé qu'au delà de la précaution théorique, la mise en oeuvre effective de telles

<sup>58</sup> Cuba avait déjà retiré sa candidature en Avril 2000 à l'accord de Cotonou suite aux prises de positions de l' Union européenne sur la situation des droits de l'homme dans cet Etat.

<sup>59</sup> V. MAGANZA (G.), *op. cit.*, spéc. p. 176., V. la commission du 23 mai 1995 de la Commission précitée.

<sup>60</sup> V. GOWLLAND-DEBBAS (V.), *Problèmes juridiques découlant des sanctions économiques décrétées par le Conseil de sécurité des Nations Unies*, Cours de l'I.H.E.I., Paris, 2000, non encore publié.

sanctions serait de nature à pénaliser les populations, qui ne l'oublions pas, sont déjà victimes de violations des droits de l'homme<sup>61</sup>.

Lors de la première session de l'Assemblée parlementaire paritaire, instituée par l'Accord de Cotonou, qui s'est tenue du 9 au 12 octobre 2000 à Bruxelles, M. Cheltenham (Barbade), rapporteur du groupe de travail chargé de l'impact des sanctions sur la population a fait le bilan des travaux du groupe en insistant sur le paradoxe précité du mécanisme.

Il est indispensable dès lors que la Communauté adopte des critères de mise en œuvre des sanctions afin que celles-ci s'appliquent sans risque pour les populations en état de besoin. On doit ici souligner l'engagement pris par la Commission, dans une communication du 12 mars 1998, d'œuvrer en ce sens, engagement reformulé en 2000<sup>62</sup>.

La question de la pertinence des sanctions économiques en vue de la protection des droits de l'homme se pose d'autant plus que l'on constate que très souvent elles n'obtiennent pas l'écho escompté. Il suffit, pour illustrer cette idée de citer le cas des sanctions prises à l'encontre d'Haïti. En effet, en vue de répondre au renversement du président Aristide, une suspension de certaines relations économiques avec Haïti fut instaurée en 1991. Ces sanctions visaient donc le processus démocratique de cet Etat. Si l'Union se félicitait en 1994 du retour au pouvoir du gouvernement constitutionnel qui entraîna l'abrogation de la suspension précitée<sup>63</sup>, il convient de noter que le processus démocratique d'Haïti a été une nouvelle fois mis en cause par l'Union qui a le 29 janvier dernier, à nouveau, suspendu sa coopération avec cet Etat après avoir clos la procédure de consultation ouverte l'an passé conformément à l'article 96 de l'Accord de Cotonou<sup>64</sup>.

Il convient également de citer, à ce stade, le cas ivoirien. La coopération avec la Côte d'Ivoire a été fortement réduite ces dernières années notamment à la suite du coup d'Etat de décembre 1999. L'année 2000 aura été caractérisée, dans ce pays, par de nombreuses atteintes aux droits de l'homme durant la période de transition démocratique. Malgré les engagements pris par ce pays lors de consultations en février 2000, le manque d'ouverture des élections présidentielles et législatives ainsi ont motivé l'ouverture de consultations sur la base de l'article 96 de l'Accord de Cotonou qui ont débuté le 15 février 2001 à Bruxelles<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> V. FLAUSS (J.F.), *op. cit.*, spéc. p. 164, V. également KUYPER (P.J.), « Trade sanctions, Security and Human Rights », in MARESCEAU (dir. publ.), *The European Community's Commercial Policy after 1992 : the Legal dimension*, Dordrecht, Nijhoff, Kluwer 1993, pp. 387-422.

<sup>62</sup> COM (98) 146 final du 12 mars 1998 ; V. également la position du représentant de la Commission lors de la présentation des travaux du groupe de travail sur l'impact des sanctions à la première session de l'Assemblée parlementaire paritaire, [www.acpsec.org](http://www.acpsec.org).

<sup>63</sup> Pour une étude plus approfondie du cas d'Haïti, V. RIDEAU (J.), *op. cit.*, spéc. pp. 391 et 453.

<sup>64</sup> V. *Bull. UE* 7/8 2000, spéc. point 1. 6. 116 et *Bull. UE* 1/2 2001, spéc. point 1.6.140.

<sup>65</sup> La Commission a proposé, le 28 mai dernier, de conclure ces consultations et de relancer la coopération européenne de façon « graduelle et mesurée » en se fondant principalement sur l'organisation d'élections municipales ouvertes et transparentes le 25 mai. La Commission a cependant rappelé certaines préoccupations relatives aux droits de l'homme comme la neutralité de la justice, la réconciliation nationale, la poursuite des investigations judiciaires à la suite des atteintes aux droits de l'homme commises durant la période de transitions démocratiques, etc. Le 26 juin, le Conseil a suivi la Commission en décidant une reprise graduelle de la coopération se félicitant de l'ouverture par les autorités ivoiriennes du dialogue

Ces exemples illustrent donc parfaitement que les conséquences à long terme de la conditionnalité ne sont pas en adéquation avec son objectif premier.

\*  
\* \*

Le dispositif juridique communément appelé « clauses droit de l'homme », fruit de la pratique, a donc contribué à ce que la question des droits de l'homme ait une place privilégiée dans les relations extérieures de l'Union. Mais, après avoir été inséré dans les accords extérieurs, ce dispositif ne devrait-il pas être également inséré dans le Traité sur la Communauté européenne en vue de sa consécration absolue ?

Le Parlement européen l'avait suggéré au groupe chargé de l'élaboration du Traité d'Amsterdam<sup>66</sup> mais cette proposition ne fut pas entérinée. Si depuis cette date, le système s'est généralisé dans la pratique des accords conclus avec les Etats tiers et s'est étendu à d'autres pans des relations extérieures de l'Union, il ressort de notre étude que ce dispositif connaît encore certaines lacunes comme la faible place des droits sociaux, une application trop casuistique... De plus, à la lumière des situations récentes ayant donné lieu à des sanctions, se pose, comme nous l'avons vu, la question fondamentale de la pertinence de sanctions économiques en vue de la protection des droits de l'homme. Enfin, il convient d'indiquer que si la plupart des auteurs estiment que les réactions des Etats tiers à l'encontre des clauses droits de l'homme s'atrophiaient au fil des ans<sup>67</sup>, des données récentes permettent cependant d'affirmer qu'il existe toujours des reliquats de résistance. En effet, la conclusion de l'Accord de Cotonou a fait renaître les critiques invoquées à l'encontre des premières Conventions de Lomé. La qualification de la bonne gouvernance comme « élément fondamental » de l'Accord constitue un échec pour l'Union européenne qui souhaitait que celle-ci soit considérée comme un « élément essentiel » au même titre que le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit. Les Etats ACP ont refusé catégoriquement que tel soit le cas puisque selon eux, il était difficile de trouver des critères universels pour évaluer le niveau de « bonne gouvernance » d'un Etat, et que dès lors, cette qualification reposerait nécessairement sur des opinions arbitraires aboutissant à un recours trop aisé à la clause de suspension. L'argument relatif à l'ingérence excessive dans les affaires intérieures d'un Etat fut également invoqué à l'encontre d'une telle qualification. Un compromis fut donc difficile à trouver et la qualification en tant qu' « élément fondamental » assure aux

---

politique avec tous les partis politiques et du lancement de procédures judiciaires à l'encontre de violations des droits de l'homme.

<sup>66</sup> V. Résolution du 20 septembre 1996 sur la communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords avec les pays tiers, *JOCE* n°C 319 du 28 octobre 1996. Voir également la résolution du 12 décembre 1996 sur les droits de l'homme dans le monde, *JOCE* n°C 20 du 20 janvier 1997.

<sup>67</sup> V. notamment CANCADO TRINDADE (A.), « Coexistence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (at global and regional levels) », *R.C.A.D.I.*, 1987, tome 202, pp. 9-435, spéc. pp. 34 et s.

Etats ACP, conformément à la combinaison des articles 9.3 et 97 de l'Accord, que la suspension de l'aide n'interviendra pas en cas de problèmes de gouvernance sauf en cas de « graves cas de corruption active et passive »<sup>68</sup>.

Ainsi, si la disparition des clauses « droits de l'homme » paraît impensable, leur conventionnalisation reste impossible.

---

<sup>68</sup> Sur ce point, V. ECDPM. 2001. Infokit Cotonou. « Eléments essentiels et fondamentaux » (20) Maastricht, ECPDM, spéc. p. 2.