

**LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE  
EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME  
ENTRE AMBITION ET AMBIVALENCE**

N° 76, juillet 2011

## **Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales**

<b>Président</b>	F. Korthals Altes
<b>Vice-président</b>	W.J.M. van Genugten
<b>Membres</b>	M <sup>me</sup> S. Borren MA M <sup>me</sup> L.Y. Gonçalves-Ho Kang You M <sup>me</sup> P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter M <sup>me</sup> M. Sie Dhian Ho A. van Staden Lt. Gén. e.r. M.L.M. Urlings M <sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart J.J.C. Voorhoeve
<b>Secrétaire</b>	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061  
NL - 2500 EB La Haye  
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060  
Télécopieur +31 70 3486256  
Courriel [AIV@minbuza.nl](mailto:AIV@minbuza.nl)  
Internet [www.AIV-Advice.nl](http://www.AIV-Advice.nl)

## **Commission la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme**

<b>Président</b>	R. Fernhout M <sup>me</sup> K.C.J.M. Arts
<b>Membres</b>	M <sup>me</sup> M.G.W. den Boer C. Flinterman M <sup>me</sup> J.E. Goldschmidt R. Herrmann T.P. Hofstee M <sup>me</sup> C.F. Meindersma M <sup>me</sup> W.M.E. Thomassen M <sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart J.W. de Zwaan
<b>Expert externe</b>	R.A. Lawson
<b>Secrétaire</b>	M <sup>me</sup> A.M.C. Wester

# Sommaire

## Avant-propos

<b>I</b>	<b>Contexte</b>	<b>8</b>
	<b>I.1</b>	<b>L'échiquier mondial 8</b>
	<b>I.2</b>	<b>Le traité de Lisbonne 10</b>
	<b>I.3</b>	<b>Les Pays-Bas et la coopération européenne 12</b>
<b>II</b>	<b>Perspective historique</b>	<b>16</b>
	<b>II.1</b>	<b>Du projet de traité pour une communauté politique européenne au traité de Lisbonne 16</b>
	<b>II.2</b>	<b>Analyse et implications 24</b>
	<b>II.3</b>	<b>Conclusion 30</b>
<b>III</b>	<b>Les droits de l'homme dans l'action extérieure de l'UE</b>	<b>31</b>
	<b>III.1</b>	<b>Les instruments 32</b>
	<b>III.2</b>	<b>Les acteurs de l'UE 35</b>
	<b>III.3</b>	<b>La pratique 39</b>
	<b>III.4</b>	<b>Conditions de l'efficacité 42</b>
	<b>III.5</b>	<b>L'action de l'UE dans le cadre multilatéral 47</b>
	<b>III.6</b>	<b>Conclusion 52</b>
<b>IV</b>	<b>Cohérence des politiques intérieure et extérieure en matière de droits de l'homme</b>	<b>54</b>
	<b>IV.1</b>	<b>Politique intérieure de l'UE en matière de droits de l'homme : État des lieux 55</b>
	<b>IV.2</b>	<b>Une politique intérieure plus énergique en matière de droits de l'homme 58</b>
	<b>IV.3</b>	<b>Conclusion 60</b>
<b>V</b>	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>62</b>
	<b>V.1</b>	<b>Remarques générales 62</b>
	<b>V.2</b>	<b>Réponse aux questions de la demande d'avis 64</b>

**Annexe I** Demande d'avis

**Annexe II** Liste des personnes consultées

**Annexe III** Liste des abréviations

## Avant-propos

En décembre 2010, le ministre des Affaires étrangères a demandé au Conseil consultatif pour les questions internationales de lui remettre un avis sur l'efficacité de la politique européenne des droits de l'homme. Dans son courrier, le ministre indique que – en complément d'une action énergique au niveau national – il est important que l'Union européenne mène une politique des droits de l'homme efficace et adaptée au contexte afin de résister à la pression à laquelle ces droits sont soumis sur la scène internationale.

Il précise que, si les droits de l'homme sont ancrés dans la politique étrangère de l'UE, ils constituent aussi un objectif interne de l'Union. La mise en œuvre de la politique extérieure en matière de droits de l'homme a donné lieu à l'établissement de divers instruments, mais le véritable défi, selon le ministre, consiste à renforcer la cohérence entre politique intérieure et politique extérieure. Il appelle également de ses vœux un accroissement de la visibilité et du dynamisme de la politique européenne en la matière. Le traité de Lisbonne fournit des pistes à cet effet. Mais, selon la demande d'avis, l'impact des changements institutionnels qu'il prévoit sur l'efficacité de la politique européenne des droits de l'homme reste incertain à court terme. Le ministre voit dans la promesse de la Haute représentante, Catherine Ashton, de présenter en 2011 une stratégie des droits de l'homme un pas important dans la bonne direction.

Dans l'objectif de déterminer le point de vue des Pays-Bas sur une future stratégie européenne des droits de l'homme, la question suivante est soumise à l'AIV :

Comment renforcer l'efficacité, la cohérence et la visibilité de la politique européenne des droits de l'homme dans le cadre du traité de Lisbonne ?

Le ministre précise sa demande par les questions suivantes :

1. Comment renforcer l'intervention de l'Union dans les enceintes internationales des droits de l'homme (Nations unies, Conseil de l'Europe et Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) sans que l'unanimité se traduise par une diminution du poids politique et du nombre de voix ?
2. Comment accroître l'efficacité des nombreux instruments des droits de l'homme de telle sorte qu'ils deviennent partie intégrante de la politique étrangère de l'Union, et comment optimiser l'approche sur mesure ?
3. Comment renforcer la cohérence entre les volets intérieur et extérieur de la politique des droits de l'homme ?
4. Comment l'UE peut-elle augmenter la visibilité de ses interventions sur le terrain des droits de l'homme ?

La réponse à ces questions a été élaborée par une commission mixte présidée par M<sup>me</sup> K. Arts (à compter du 14 mars 2011) et M. R. Fernhout (jusqu'à cette même date). La commission était composée des membres suivants : M<sup>me</sup> M. den Boer, C. Flinterman, M<sup>me</sup> J. Goldschmidt, R. Herrmann, T. Hofstee, M<sup>me</sup> C. Meindersma, M<sup>me</sup> W. Thomassen, M<sup>me</sup> H. Verrijn Stuart et J. de Zwaan. En outre, R. Lawson a

participé aux travaux en tant que membre externe correspondant. Le secrétariat a été assuré par M<sup>me</sup> A. Wester, avec l'aide de M<sup>mes</sup> M. Lucassen, D. Zevulun et S. de Jong, stagiaires. La commission s'est adressée aux personnes ressources suivantes au sein du ministère des Affaires étrangères : M<sup>mes</sup> J. Alberda (DMH/MR) et K. Burbach (DIE-IN), ainsi que I. van der Steen (DJZ/IR). La commission s'est réunie cinq fois entre janvier et juin 2011. Certains membres ont en outre effectué une visite de travail à Bruxelles les 17 et 18 mars 2011. La liste des personnes qui ont bien voulu faire part à l'AIV de leur opinion sur le thème du rapport est jointe en annexe II. L'AIV leur exprime sa vive reconnaissance. Le Conseil tient aussi à remercier les agents de la représentation permanente auprès de l'UE à Bruxelles, et en particulier T. Peters et M<sup>me</sup> E. Sietses, de leur aide à l'organisation de la visite de travail.

L'AIV a choisi de commencer son avis par un chapitre introductif qui décrit le contexte dans lequel les questions du ministre doivent être considérées. Suit un chapitre consacré à l'historique de l'actuelle politique des droits de l'homme de l'Union. Le troisième chapitre aborde ensuite les droits de l'homme dans la politique extérieure de l'UE, tandis que le quatrième examine l'articulation entre la politique intérieure et la politique extérieure de l'Union en matière de droits de l'homme. Le chapitre final contient les conclusions et recommandations de l'AIV.

Au préalable, l'AIV souhaite émettre quelques remarques générales sur la demande d'avis et l'approche adoptée pour y répondre. La demande d'avis est axée sur la politique extérieure de l'UE dans le domaine des droits de l'homme, mais s'intéresse aussi aux moyens de renforcer la cohérence entre politique extérieure et politique intérieure. Si cet avis accorde une place centrale aux questions posées par le ministre – et donc à la politique extérieure de l'UE – il s'attarde sur les deux volets de la politique des droits de l'homme lorsque cela s'avère pertinent. Ces deux composantes sont en effet indissociablement liées, et la question relative à leur cohérence ne peut recevoir de réponse satisfaisante que si l'analyse du volet intérieur est suffisamment développée.

La demande d'avis laisse entendre que l'actuelle politique européenne des droits de l'homme doit être améliorée ou renforcée. Sans remettre en cause ce constat, l'AIV souligne qu'il n'existe pas d'instrument permettant de mesurer avec certitude l'efficacité de cette politique. Il se penchera toutefois sur l'influence de l'UE et les résultats qui peuvent être attribués à ses efforts sur le terrain des droits de l'homme, notamment dans les enceintes multilatérales telles que le Conseil des droits de l'homme. D'une façon plus générale, l'AIV a choisi de s'intéresser en priorité aux principales conditions nécessaires à la qualité et à l'efficacité de la politique : cohérence, constance et crédibilité. Il est difficile de remplir ces conditions dans la pratique en matière de politique étrangère, et dans le domaine des droits de l'homme en particulier, comme les récents développements dans plusieurs pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient l'ont encore démontré<sup>1</sup>.

Au niveau européen, différents termes sont utilisés pour désigner les droits de l'homme. S'agissant de politique extérieure, on parle généralement de « droits

1 Cf. par exemple le titre du quotidien néerlandais *NRC Handelsblad* des 5 et 6 février 2011 : « C. Ashton critiquée pour son manque d'autorité dans le dossier égyptien. Bruxelles n'arrive toujours pas à parler d'une seule voix. »

de l'homme » alors que dans d'autres cas, et notamment en politique intérieure, l'expression « droits fondamentaux » est couramment utilisée<sup>2</sup>. L'AIV trouve cette distinction regrettable, car elle suggère l'existence d'une dichotomie et peut donner l'impression que les droits de l'homme s'appliquent « aux autres », hors de l'UE, tandis que les droits fondamentaux seraient propres aux ressortissants des États membres de l'Union. Aussi l'AIV utilise-t-il dans cet avis autant que possible la terminologie usuelle au niveau international, à savoir « les droits de l'homme », et n'emploie-t-il la locution « droits fondamentaux » que lorsque cela lui semble inévitable.

Cet avis a été arrêté par l'AIV en sa séance du 1er juillet 2011.

2 La locution « droits fondamentaux » provient de la jurisprudence ancienne de la CJCE, et notamment des arrêts *Internationale Handelsgesellschaft* (1969) et *Nold* (1974), qui concernent des personnes morales demandant le respect de leurs droits, par exemple de propriété. La Cour a parlé dans ce contexte de « droits fondamentaux », probablement parce qu'il était conceptuellement délicat de parler de droits de l'homme. Cette terminologie a été conservée et se retrouve dans le traité de Lisbonne. D'aucuns voient cependant dans la distinction entre les deux termes le moyen de souligner le caractère légal des droits fondamentaux et de faire la différence entre des droits de l'homme « moraux » et des droits fondamentaux constitutionnels. Voir à ce sujet : Samantha Besson, *The European Union and Human Rights: Towards a Post-National Human Rights Institution?*, *Human Rights Law Review* 6:2 (2006), p. 323-360 et p. 324, n° 3.

# I Contexte

Dans le prolongement de la récente entrée en vigueur du traité de Lisbonne et dans le cadre du débat actuel aux Pays-Bas sur l'intérêt de la coopération européenne, l'AIV considère que le moment est venu d'examiner l'efficacité de la politique européenne en matière de droits de l'homme. Le présent chapitre reviendra plus en détail sur le traité de Lisbonne et sur les courants d'opinion, après avoir étudié le contexte international mouvant dans lequel l'Union européenne met en œuvre sa politique des droits de l'homme.

## 1.1 L'échiquier mondial

Il est évident que l'efficacité de la politique européenne des droits de l'homme dépend en partie du contexte mondial. Dans l'idéal, il faudrait adapter cette politique aux évolutions internationales.

Le thème des droits de l'homme a au fil des années gagné en importance dans les relations internationales, notamment du fait de l'élaboration de cadres normatifs d'une portée et d'une rigueur croissantes, au niveau tant régional qu'international. La plupart des États sont désormais volontairement liés par des conventions régionales ou onusiennes en faveur des droits de l'homme qui prévoient des procédures officielles de contrôle destinées, partout où cela est possible, opportun et nécessaire, à contraindre juridiquement les parties à appliquer les dispositions d'une convention. Le dispositif ainsi créé permet aux États de s'interpeller mutuellement au sujet du respect des droits de l'homme, ainsi que sur la place qui leur est donnée dans la politique étrangère et la coopération internationale. On peut donc dire que les droits de l'homme sont devenus une préoccupation légitime de la communauté internationale, ainsi que le formulait la déclaration finale de la Conférence mondiale de l'ONU sur les droits de l'homme en 1993<sup>3</sup>.

Ce processus difficile, dont les résultats ont plusieurs fois montré leur précarité, a néanmoins dès le milieu des années 1970 imposé comme une évidence la nécessité de définir une politique étrangère européenne des droits de l'homme. Les changements considérables survenus dans le monde depuis lors<sup>4</sup> exposent l'Union européenne à une critique sévère de son action en ce domaine. Les évolutions mondiales avec lesquelles l'UE doit composer aujourd'hui ont récemment été analysées par l'ECFR, le Conseil européen des relations étrangères, qui a émis un avis sur la manière dont la politique européenne des droits de l'homme devrait être modifiée<sup>5</sup>.

Dans les grandes lignes, l'ECFR constate que l'après-1989, lorsque l'UE a fait des droits de l'homme et de la démocratisation le pivot de sa politique étrangère, a été une période

3 La Déclaration et le programme d'action de Vienne A/CONF.157/24, 25 juin 1993, indique au paragraphe 4 que « la promotion et la protection de tous les droits de l'homme est une préoccupation légitime de la communauté internationale ».

4 Voir aussi l'avis n° 73 de l'AIV, *Het mensenrechtenbeleid van de Nederlandse regering. Zoeken naar constanten in een veranderende omgeving* [La politique néerlandaise des droits de l'homme. Rechercher la constance dans un contexte mouvant], La Haye, février 2011.

5 Susi Dennison et Anthony Dworkin, *Towards an EU Human Rights Strategy for a Post-Western World*, ECFR, Londres, septembre 2010, voir aussi : <<http://www.ecfr.eu>>.



faute. Tout de suite après la guerre froide, rien ne semblait empêcher l'installation d'un ordre international libéral dans lequel l'adoption du modèle démocratique et capitaliste apparaissait comme un « objectif de développement » légitime. Par son processus d'élargissement, l'Union européenne pouvait dans ce cadre œuvrer en faveur de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays qui bordent ses frontières. Au niveau mondial, une institution telle que la Cour pénale internationale a pu voir le jour.

Pourtant l'ECFR estime aujourd'hui, soit quelque vingt ans plus tard, que le statut économique et politique de l'Occident est considérablement affaibli, en raison, d'une part, de la crise économique et financière qui a gravement ébranlé son système économique tout en épargnant relativement les économies émergentes, et, d'autre part, d'une perte de crédit consécutive à des interventions militaires contestées et laborieuses en Irak et en Afghanistan.

Les succès économiques et l'affirmation des États autoritaires tels que la Chine ont par ailleurs remis en question le lien supposé entre démocratie libérale et développement socioéconomique. En outre, ces États ont brisé le monopole traditionnel de l'Occident en matière de coopération au développement et de commerce en multipliant les prêts, les investissements et les accords commerciaux dans les pays en développement. Contrairement à l'UE, de tels États n'imposent en général aucune condition en matière de respect des droits de l'homme, de démocratisation ou de bonne gouvernance.

L'ECFR souligne également que, tout en défendant officiellement les droits de l'homme, certaines démocraties émergentes comme l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde sont de farouches partisans du principe de non-ingérence. À cela s'ajoute la défiance à l'égard de ce que ces pays considèrent comme un « agenda occidental » dans lequel le respect des droits de l'homme prime celui des souverainetés nationales.

Cette définition des rapports de force contraint l'Union à revoir sa politique en la matière. Pour rester dans la course, l'UE devrait selon l'ECFR :

- agir de façon flexible et moins défensive ;
- être ouverte à la coopération avec de nouveaux partenaires ;
- définir des objectifs réalisables pour chaque situation ;
- mieux accorder son action aux besoins réels des populations suivant les situations et les cultures.

Ce dernier point rejoint les conclusions de l'avis publié par l'AIV en 2008 à propos de l'universalité des droits de l'homme<sup>6</sup>. Tout en rappelant que la notion d'universalité constitue une valeur clé, l'AIV recommandait de baser la politique néerlandaise des droits de l'homme sur la reconnaissance de la diversité culturelle, un dialogue axé sur les processus de négociation et le soutien des initiatives issues du terrain. En ce qui concerne l'UE, il faut bien sûr tenir compte du cadre normatif communautaire défini dans le traité de Lisbonne.

L'AIV approuve globalement l'analyse de l'ECFR et s'en servira autant que possible pour étayer le présent avis. La politique de l'UE en matière de droits de l'homme, en particulier sa composante extérieure, n'est pas issue du néant et sa définition doit avant tout tenir

6 AIV, *Universaliteit van de rechten van de mens: principes, praktijk en perspectieven* [Universalité des droits de l'homme : principes, pratique et perspectives], avis n° 63, La Haye, novembre 2008.

compte des rapports que l'UE entretient avec les autres acteurs de la scène internationale et inversement.

## **I.2 Le traité de Lisbonne**

La demande d'avis indique que le traité de Lisbonne offre des pistes permettant de faire progresser la politique extérieure en matière de droits de l'homme, notamment en améliorant sa cohérence, son efficacité et sa visibilité. Le présent paragraphe se penche sur les principaux éléments du traité de Lisbonne se rapportant au thème des droits de l'homme dans la perspective de la politique tant intérieure qu'extérieure de l'Union. Les mêmes éléments seront de nouveau abordés au chapitre suivant sous un éclairage historique retraçant l'intégration progressive de ce thème aux politiques européennes de la seconde moitié du vingtième siècle.

Signé en décembre 2007, le traité de Lisbonne est entré en application au 1<sup>er</sup> décembre 2009<sup>7</sup>. Il comporte en matière de droits de l'homme trois dispositions cruciales quoique déjà énoncées en partie dans les traités précédents<sup>8</sup>. L'article 2 du traité sur l'Union européenne stipule ainsi que l'UE est fondée sur des valeurs de

« respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

L'article 3, paragraphe 1, décrit l'objectif essentiel de l'Union,

« qui est de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. »

Enfin, l'article 21, paragraphe 1, premier alinéa, affirme que

« l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. »

Le traité apporte par ailleurs de nouveaux aspects importants.

- La Charte des droits fondamentaux, adoptée par les dirigeants européens en 2000 lors du sommet de Nice, est ainsi devenue un instrument juridique contraignant au même titre que les traités sur l'UE, sans toutefois que son contenu y figure intégralement<sup>9</sup>.

7 Le traité de Lisbonne est constitué du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de plusieurs protocoles.

8 Les dispositions des articles 2 et 21, paragraphe 1, sont par exemple comparables à celles des articles 6 et 11 du traité d'Amsterdam.

9 Article 6:1 du traité sur l'Union européenne.

La Charte regroupe des dispositions normatives issues de textes divers et concernant les droits civils, politiques, sociaux et économiques. L'article 51 de la Charte précise qu'elle n'octroie pas de compétence nouvelle aux organes de l'Union mais vise à contraindre ces derniers à agir dans le respect des principes qu'elle énonce. De plus, la Charte ne s'applique pas aux activités des États membres *en dehors* du cadre juridique communautaire<sup>10</sup>.

- L'UE va en outre ratifier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)<sup>11</sup> en complément de sa propre législation interne, de même que certains États membres renforcent leur propres constitutions et dispositifs de contrôle constitutionnel en se soumettant au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Il faut signaler à ce propos que la mission première de la Cour de justice de l'Union européenne ne se situe pas dans le domaine des droits de l'homme. L'adhésion de l'UE à la CEDH semble par conséquent représenter un apport important. Elle peut également permettre d'améliorer la cohérence d'action entre les deux cours ainsi que la sécurité juridique, au sens large, dans les limites de l'Union, puisque les États membres comme les institutions européennes seront à l'avenir liés par les dispositions de la CEDH<sup>12</sup>.
- En matière de Justice et Affaires intérieures, les articles 35 du traité sur l'Union européenne, qui constituait le troisième pilier de la coopération, et 68 du traité CE (titre IV) ont été abrogés. La Cour se voit octroyer la juridiction exclusive en matière de JAI, à l'exception des affaires touchant à la validité ou à la proportionnalité des opérations de police ou de toute autre instance chargée de faire respecter la loi dans un État membre, ainsi que l'exercice, par un État membre, de ses responsabilités concernant la maintien de l'ordre public et la protection de la sécurité nationale. Un régime de transition sera mis en place pour une période de cinq ans en raison de la validité des instruments du troisième pilier (police et coopération pénale) qui ne peut être contestée avant le terme de ce délai<sup>13</sup>. Deux modifications sont par ailleurs apportées au système judiciaire de

10 Voir : Kirsten Shoraka, *A background to the establishment of human rights in the law and policies of the European Union*, Human Rights and Minority Rights in the European Union, New York, Routledge 2010, p. 11-66, p. 48.

11 Article 6:2 du traité sur l'Union européenne.

12 Kirsten Shoraka, *supra* note 10, p. 51.

13 L'article 10 du Protocole n°36 prévoit comme disposition transitoire que la Cour de justice reste compétente pour les activités de coopération policière et judiciaire dont les modalités ont été établies avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Cette mesure, qui prend fin cinq ans après la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, empêche pour toute cette période la Commission d'engager une procédure contre les États membres ne respectant pas les engagements liés aux instruments du troisième pilier. Durant ces cinq ans, la Cour conserve dans ce domaine la même compétence que celle qui lui était octroyée en vertu de l'article 35 du TUE.

la Cour en ce qui concerne les procédures préjudicielles<sup>14</sup>. La troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, intitulé « L'espace de liberté, de sécurité et de justice », réunit l'ensemble des dispositions se rapportant à la JAI, y compris l'immigration, la politique d'asile et le droit civil<sup>15</sup>. Ces thèmes impliquant d'importants aspects des droits humains, l'attribution de la juridiction exclusive à la Cour de justice de l'UE a une incidence sur la politique intérieure de l'Union sur ce terrain.

- Certains ajustements, ne concernant pas spécifiquement les droits de l'homme, sont également réalisés dans la structure institutionnelle afin de renforcer la cohérence de la politique extérieure. À cet égard, la nomination d'un Haut représentant pour la PESC (HR), également vice-président de la Commission, qui est chargé d'harmoniser l'action extérieure de l'Union<sup>16</sup> avec l'aide du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), en cours de création<sup>17</sup>, constitue un élément important.
- À quelques exceptions près, la PESC reste exclue de la juridiction de la Cour. L'article 275 du traité sur le fonctionnement de l'UE donne à la Cour la compétence de se prononcer sur les recours concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales par le Conseil sur la base des dispositions relatives à la PESC. La Cour est donc compétente dans les affaires touchant aux droits de personnes soupçonnées de terrorisme ou de personnes, y compris morales, faisant l'objet de sanctions de la part de l'UE.
- Suivant l'article 47 du traité sur l'Union européenne, l'UE possède la personnalité juridique. Sans être directement lié aux questions de droits de l'homme, cela constitue toutefois un élément décisif en la matière, par exemple pour la conclusion de traités.

Le traité de Lisbonne crée donc les conditions nécessaires à la définition d'une politique *extérieure* cohérente et efficace permettant d'améliorer l'action dans les domaines pertinents pour les droits de l'homme. Cependant, c'est surtout la politique *intérieure* des droits de l'homme qui bénéficie des innovations les plus concrètes et les plus fondamentales du traité de Lisbonne, en particulier grâce au statut contraignant octroyé à la Charte et à l'adhésion à la CEDH. C'est un aspect qu'il faut retenir en vue de la cohérence entre politique intérieure et extérieure, dont traitera le chapitre IV du présent avis.

### **1.3 Les Pays-Bas et la coopération européenne**

La demande d'avis doit être considérée dans le contexte du débat qui partage les Pays-Bas au sujet de la poursuite de l'intégration et de la coopération européennes. Deux tendances

14 D'une part, il est prévu que la Cour se prononce dans les meilleurs délais si la demande de décision préjudicielle concerne une affaire impliquant une personne détenue (article 267, quatrième alinéa, du TFUE, et, d'autre part, une base juridique est créée au niveau du traité pour la procédure d'urgence des procédures préjudicielles se rapportant à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (article 23 bis du Protocole n° 3 relatif au statut de la Cour de justice de l'UE).

15 Les frontières extérieures, les migrations et l'asile faisaient déjà partie des domaines juridictionnels de la Cour avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

16 Article 18 du traité sur l'Union européenne.

17 Article 27:3 du traité sur l'Union européenne.

s'opposent. Le début du XXI<sup>e</sup> est marqué aux Pays-Bas par un certain euroscepticisme dont on considère souvent que le signe le plus fort a été le non au référendum sur la constitution européenne en 2005. En réalité, comme l'ont montré diverses analyses<sup>18</sup>, cela s'inscrit dans un courant plus ancien et plus large d'insatisfaction face à la progression du processus d'intégration européenne, sur lequel une grande partie des citoyens et des parlementaires néerlandais estiment avoir de moins en moins d'influence alors qu'il accentue son empreinte sur pratiquement tous les aspects de la société. Une étude relevait en 2006<sup>19</sup> que « l'électorat éprouvait un fort sentiment d'impuissance face à une Europe qui décide de son sort sans le consulter ».

Un malaise qui se traduit de deux façons. Tout d'abord, par la recherche de plus en plus marquée des intérêts néerlandais, le pays se demandant avant tout ce que l'Europe peut lui offrir. C'est en partie dans cette optique que les Pays-Bas ont largement mis en avant leur position en tant que contributeur net dans le cadre des négociations des perspectives financières 2006-2013, et qu'ils continuent de le faire aujourd'hui. Ensuite, par la crainte de la surrégulation et de l'ingérence inopportune de Bruxelles, ainsi qu'une tendance nette à vouloir préserver les compétences nationales dans différents domaines. Après le référendum de 2005, les Pays-Bas ont ainsi engagés d'importants efforts pour faire valoir le principe de subsidiarité en matière de sécurité sociale, de retraites et de santé<sup>20</sup>. Le gouvernement actuel a indiqué dans l'accord de coalition et dans l'accord de soutien<sup>21</sup> son intention d'obtenir le réexamen et, dans la mesure du possible, la modification concertée de plusieurs directives européennes relatives à l'asile et aux migrations. Il faut ici noter que la marge réelle accordée à de telles renégociations sera probablement limitée, les directives visées faisant partie intégrante de l'acquis en matière de droits de l'homme défini dans les traités existants, y compris le traité de Lisbonne et la Charte des droits fondamentaux qui y a été jointe<sup>22</sup>.

Le débat public qui, depuis la fin 2010, met en cause la portée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme s'inscrit également dans ce contexte. Les

18 Cf. entre autres : Peter van Grinsven, Mendeltje van Keulen, Jan Rood, *Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid* [Élections, politisation et politique européenne des Pays-Bas], Clingendael CESP Paper, La Haye, novembre 2006 ; *De Europese Grondwet: Postreferendum opiniepeiling in Nederland* [La constitution européenne : sonder l'opinion des Néerlandais après le référendum] Flash Eurobarometer 172, juin 2005 ; René Cuperus, *Why the Dutch voted No. An Anatomy of the new Euroscepticism in the old Europe*, *Progressive Politics* 4, n° 2, été 2005, p. 92 à 101.

19 Cf. Van Grinsven et al., *ibid.*, p. 9. Ces constatations incitent à s'interroger sur les possibilités de renforcer l'implication des citoyens en politisant l'Europe par le biais de la politique nationale. La principale conclusion à retenir après le non est que le problème ne se pose pas tant sur le *fond* que sur la *manière*.

20 Lettre du ministre et du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, Chambre des représentants, année parlementaire 2006-2007, 21 501-20, no 344. À la p. 6 de la lettre sont évoqués « nos aménagements sociaux nationaux et la qualité des dispositifs publics ».

21 *Vrijheid en Verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA* [Liberté et responsabilité, accord de coalition VVD-CDA], p. 21-27 ; *Gedooagakkoord VVD-PVV-CDA* [Accord de soutien VVD-PVV-CDA], 2010, p. 4-10.

22 Willem van Genugten et Nicola Jägers, *Land veroveren gaat niet vanzelf: Over de permanente en inherente spanning tussen internationaal recht en (internationale) politiek* [Droit international et politique : un conflit permanent inhérent], *Nederlands Juristenblad*, n° 20, 2011, p. 1318.

critiques reprochant à la Cour, consécutivement à certaines affaires concrètes concernant principalement l'immigration et l'asile, de se conformer dans les affaires individuelles à des normes générales dépassant les compétences du juge<sup>23</sup>, semblent parfois clairement dictées par la crainte de voir restreindre la liberté d'action nationale. Si l'analyse critique des arrêts de la Cour des droits de l'homme est un exercice bénéfique, les observations tirées de cas individuels ne sauraient servir d'arguments pour remettre en cause la légitimité de la Cour et la valeur de la CEDH, au risque de fragiliser la protection juridique en Europe<sup>24</sup>.

Parallèlement à l'euroscepticisme, on constate un mouvement contraire d'intensification de la coopération dans un nombre croissant de domaines, souvent sensibles, afin de garantir les acquis de plus d'un demi-siècle d'intégration européenne. La crise économique et financière a contraint les États membres à adopter des mesures plus strictes et uniformes en matière de discipline budgétaire, de contrôle et de respect de la législation<sup>25</sup>. Il faut noter à cet égard la portée de l'arrêt rendu par la Cour le 21 février 2011 dans l'affaire M.S.S., selon lequel les États membres ne peuvent renvoyer de demandeurs d'asile vers la Grèce tant que cette dernière se rendra coupable de violations des droits de l'homme dans le cadre des procédures de demande d'asile. Cette décision montre clairement que l'application du principe de confiance entre les États doit être conforme aux normes en matière de droits de l'homme et que l'actuelle politique d'asile européenne, fragmentée et malmenée par l'adaptation des normes européennes aux règles nationales, ne suffit plus. Dans un éditorial du 24 janvier 2011, le NRC évoque l'arrêt de l'affaire M.S.S. en ces termes : « L'Europe est à nouveau confrontée à ce dilemme : poursuivre l'intégration ou accepter que tout s'effondre. »

Le Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR) a rendu en novembre 2010 un rapport intitulé *Aan het buitenland gehecht* [Attaché à l'international] qui démontre clairement que l'Europe est pour les Pays-Bas la principale enceinte de coopération. Le

23 Thierry Baudet, *Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormt een ernstige inbreuk op de democratie* [La Cour européenne des droits de l'homme porte atteinte à la démocratie], NRC Handelsblad, 13 novembre 2010 ; Tom Zwart, *Geef dat mensenrechtenhof weerwerk* [N'acceptez pas tout de cette cour des droits de l'homme], NRC Handelsblad, 17 janvier 2011; Stef Blok et Klaas Dijkhoff, *Leg het Europees Hof aan banden* [Serrez la bride de la Cour européenne] Volkskrant, 7 avril 2011.

24 Cf. entre autres : Rick Lawson, *Het mensenrechtenhof beschaaft Hongarije en Griekenland* [La Cour des droits de l'homme civilise la Hongrie et la Grèce] NRC Handelsblad, 25 janvier 2011; Jenny Goldschmidt, *Houdt Grondwet in ere, heren politici*, [Respectez la constitution, messieurs les politiques] Volkskrant, 11 avril 2011.

25 En juin 2010, le Conseil européen s'est par exemple accordé pour reconnaître l'urgence d'une coordination plus étroite de la politique économique. Il estimait essentiellement qu'il était souhaitable : i) de renforcer les volets préventif et correctif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), notamment les sanctions ; ii) d'attribuer dans le contrôle budgétaire un rôle plus prédominant au montant et à l'évolution de la dette ainsi qu'à la pérennité des finances publiques ; iii) de doter l'ensemble des États membres d'une réglementation budgétaire nationale et d'un cadre budgétaire pour le moyen terme en conformité avec les dispositions du PSC ; iv) de garantir la qualité des données statistiques. Le Conseil européen a pris en octobre 2010 la décision de consolider la discipline budgétaire, d'élargir la surveillance économique et d'approfondir la coopération (doc. 25/1/10 REV 1, p. 1). En décembre 2010, le Conseil a notamment décidé de modifier légèrement le traité afin de permettre l'institution d'un mécanisme européen permanent de stabilité (doc. 30/1/10 REV 1, p. 1). Cf. AIV, *De EU en de crisis. Lessen en leringen* [L'UE et la crise. Les leçons à tirer], avis n° 68, La Haye, janvier 2010.

WRR affirme que « la nouvelle donne géopolitique exige une Europe plus forte et plus unanime, capable d'agir à la manière d'un État. Sans la solidité du maillon européen pour nous relier au reste du monde, nous ne ferons que subir. Il est donc de l'intérêt néerlandais que l'Europe se montre plus robuste face à l'évolution géopolitique mondiale. (...) L'UE constitue pour les Pays-Bas l'enceinte prédominante. L'ancienne ambition néerlandaise de réaliser une Union communautaire était tout à fait légitime du point de vue d'une petite puissance craignant d'être dominée par ses grands voisins. (...) La nouvelle volonté des Pays-Bas de réaliser précisément l'inverse, si elle s'explique par l'insatisfaction du public néerlandais, équivaut néanmoins à la négation de ce que sont les Pays-Bas, c'est-à-dire une partie de la réalité européenne<sup>26</sup> ».

La sympathie à l'égard de l'Europe n'est pas uniquement le fait d'une frange de l'establishment ni d'une élite restreinte. Les études montrent que la population néerlandaise soutient relativement largement l'intégration européenne, malgré son scepticisme. L'eurobaromètre du printemps 2010<sup>27</sup> indique que 69 % des Néerlandais interrogés approuvent le fait que les Pays-Bas sont membres de l'Union européenne, ce qui est supérieur à la moyenne européenne de 49 %<sup>28</sup>. En outre, 68 % des Néerlandais considèrent que les Pays-Bas ont retiré des bénéfices de l'UE, la moyenne européenne pour cette question étant de 53 %<sup>29</sup>.

Le propos du présent avis n'est pas d'analyser plus en détail les tendances eurosceptique et pro-européenne, mais nous garderons à l'esprit la cohabitation de ces deux courants, en particulier en vue de formuler des recommandations stratégiques.

26 *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlands beleid* [Attaché à l'international. Ancrage et stratégie de la politique étrangère des Pays-Bas], Conseil scientifique de la politique gouvernementale, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010, p. 11, 85 et 98.

27 *L'opinion publique dans l'Union européenne*, Eurobaromètre standard 73, août 2010.

28 11 % des personnes interrogées estiment que l'adhésion à l'UE est néfaste (moyenne européenne de 18 %) et 19 % n'ont pas d'opinion tranchée (moyenne européenne de 29 %).

29 25 % des Néerlandais considèrent que les Pays-Bas n'ont retiré aucun bénéfice de l'UE (moyenne européenne de 35 %).



## II Perspective historique

Afin de mieux saisir la politique actuelle de l'UE en matière de droits de l'homme, l'AIV commencera par se placer dans une perspective historique, esquissant le chemin parcouru, pendant les soixante dernières années, pour leur donner droit de cité au sein de l'ordre juridique et de la politique de la Communauté puis de l'Union européenne. Dans la deuxième partie du chapitre, il s'arrêtera plus longuement sur certains points, pour faire ressortir tant l'ambition de la CE/UE en vue d'une politique active dans ce domaine que l'ambivalence qui a présidé à la réalisation de cette ambition.

Généralement, les études historiques consacrées à l'Union prennent comme point de départ la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) ou le traité de Rome de 1957. Un choix logique, étant donné que l'UE telle que nous la connaissons actuellement a ses racines dans la CECA, instituée en 1951 par le Traité de Paris, ainsi que dans la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et la Communauté économique européenne (CEE), toutes deux créées en 1957. La période entre la fondation de la CECA et l'adoption du Traité de Rome ne doit cependant pas être négligée pour autant, notamment en raison des efforts alors déployés en vue de la mise en place d'une Communauté politique européenne (CPE). En effet, bien que ces tentatives se soient soldées par un échec en 1954, leur analyse permet de dresser un cadre historique plus complet de la politique des droits de l'homme de l'Union<sup>30</sup>.

### II.1 Du projet de traité pour une Communauté politique européenne au traité de Lisbonne

*Début des années cinquante : tentatives de création d'une Communauté politique européenne*

L'année 1949 voit la création du Conseil de l'Europe et l'année suivante, celle de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Au fil des ans, le Conseil de l'Europe, avec la Cour européenne des droits de l'homme qui en dépend, devient un des forums majeurs pour la protection des droits de l'homme en Europe, qui a prouvé son efficacité.

Le processus d'intégration économique se déroule longtemps dans l'ignorance presque totale de ces évolutions, contrairement à ce que souhaitaient certains des pères fondateurs. En 1952, le Comité d'études pour la constitution européenne (CECE), groupe d'influents juristes, universitaires, activistes et politiques qui veulent favoriser la poursuite de l'intégration européenne, fait la première tentative de création d'une Communauté politique européenne. Son objectif principal était de présenter des recommandations en vue d'une constitution européenne. La première des neuf résolutions produites par le CECE faisait de la protection de l'ordre constitutionnel, des institutions démocratiques et des libertés fondamentales l'objectif principal d'une telle communauté. L'article 7 stipulait que les États membres étaient tenus de respecter les institutions démocratiques et les libertés fondamentales, la nouvelle communauté pouvant intervenir s'ils manquaient à

30 Gráinne de Búrca, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, *American Journal of International Law*, Vol. 105, 2011. Le passage consacré à la Communauté politique européenne est en partie basé sur cet article.



leurs engagements<sup>31</sup>. S'agissant de la protection et de la garantie des droits de l'homme à l'intérieur des États membres, ces propositions réservaient donc un rôle de poids à la Communauté européenne. Les expériences de la Seconde Guerre mondiale et la peur du communisme y étaient encore nettement sensibles.

Après la signature par la France, l'Allemagne de l'Ouest, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et l'Italie du projet de traité instituant la Communauté européenne de défense (CED), l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe demande aux six pays de charger la CECA de dessiner les contours d'une Communauté politique européenne. Cette tâche est confiée à une assemblée ad hoc de la CECA, composée de 87 personnalités politiques représentant les États concernés. Le 9 mars 1953, ils remettent aux ministères des Affaires étrangères des six pays le projet de traité instituant la CPE.

L'influence des résolutions du CECE y est sensible dans les articles relatifs aux droits de l'homme. L'article 2 stipule que la Communauté a pour mission et but généraux de contribuer à la sauvegarde des droits de l'homme et les libertés fondamentales dans les États membres et l'article 3 que la CEDH fait partie intégrante du nouveau statut communautaire. L'article 104 prévoit la possibilité d'intervention par la Communauté afin d'assurer sur le territoire d'un État membre le respect de l'ordre constitutionnel et des institutions démocratiques<sup>32</sup>. Le projet de traité garantissait par ailleurs un droit de recours individuel auprès de la Cour de la Communauté en cas de violation de la CEDH par des institutions communautaires, ce qui est d'autant plus remarquable que ce droit ne sera introduit dans le système de la CEDH qu'en 1998. L'article 45, relatif à la juridiction de la Cour de la Communauté, stipulait qu'elle devait surseoir à statuer et s'en remettre à la Cour européenne des droits de l'homme si le cas concerné intéressait toutes les parties à la CEDH.

La documentation sur l'élaboration et la réception de ces articles montrent qu'ils n'ont entraîné ni rejet ni désaccord. Bien au contraire, les ministres des Affaires étrangères des six pays les ont approuvés après n'y avoir apporté que quelques minimales modifications<sup>33</sup>. Cela prouve le large soutien dont bénéficiait l'institution de la Communauté politique européenne, qui était fondée sur le respect des droits de l'homme, intégrait des dispositions de la CEDH, prévoyait un puissant contrôle juridique et accordait, concernant les questions des droits de l'homme au sein des États membres, une importante mission de surveillance et d'intervention à la Communauté.

#### *Le traité de Rome - Silence sur les droits de l'homme dans les années soixante*

L'abandon en 1954 – la France ayant refusé de le ratifier – du projet de traité instituant une Communauté européenne de défense<sup>34</sup> entraîne celui du traité CPE. En 1955, la

31 « Si le Gouvernement de la Communauté constate que, dans un État Membre, l'ordre constitutionnel, des institutions démocratiques ou les libertés fondamentales de l'homme ont été gravement violés, sans que les autorités constitutionnelles de cet État puissent ou veuillent les rétablir, la Communauté intervient...», paragraphe 7 de la première résolution, Préambule et propositions générales de la CECE, Bruxelles, novembre 1952.

32 Ce principe d'intervention et les conditions dans lesquelles elle pouvait avoir lieu nécessitaient l'approbation préalable des États membres.

33 Gráinne de Búrca, *supra* n. 29, p. 16-17.

34 La France craignait que le traité CED constitue une menace pour sa souveraineté.

résolution de Messine<sup>35</sup> donne un nouvel élan au processus d'intégration européenne en le centrant sur l'économie et la mise en place d'un marché commun. Deux ans plus tard, en 1957, les six signent la création de la Communauté économique européenne (CEE). Pour réduire les risques d'échec, on s'en tient strictement au mandat de Messine<sup>36</sup>.

C'est dans cette perspective qu'il faut considérer l'absence de dispositions relatives aux droits de l'homme dans les textes de 1957. Lors de la rédaction des traités de la CEE et de l'Euratom, l'idée préalablement retenue d'un nouveau système européen doté d'un rôle politique substantiel dans la protection contre les violations des droits de l'homme par ou dans les États membres, ou même par les nouvelles institutions, est repoussée au profit d'une approche plus limitée, pragmatique et graduelle du processus d'intégration européenne.

Contrairement à ce que certains avancent, il ne semble pas que le choix de ne pas mentionner ces droits soit le fruit d'une décision bien réfléchie motivée par leur éventuel manque de pertinence ou la prédisposition du Conseil de l'Europe à cerner ces questions. Rien n'indique que les rédacteurs aient envisagé que les mécanismes de surveillance et de coordination du Conseil de l'Europe pourraient se substituer aux fonctions de la CEE, en matière de droits de l'homme non plus<sup>37</sup>. Ce que viennent confirmer les demandes récurrentes d'intervention de la CEE en faveur de ces droits et la volonté régulièrement affirmée d'intégrer une dimension de droits de l'homme explicite même dans la phase initiale de l'intégration européenne<sup>38</sup>.

Même pendant la rédaction du traité de la CEE, on cherche encore à donner une place aux droits de l'homme. L'Allemagne propose d'introduire une réserve (*Verfassungsvorbehalt*), analogue à celle prévue à l'article 3 du traité CED, afin d'interdire à la nouvelle Communauté de prendre des mesures contraires aux droits de l'homme et aux libertés protégés au niveau national. Cette proposition est cependant rejetée de peur qu'une telle clause subordonne la législation communautaire à celle des États membres et viennent ainsi saper les objectifs de la Communauté<sup>39</sup>. Quelques années plus tard, cette question est remise à l'ordre du jour par des entreprises allemandes qui considéraient que les droits et libertés protégés au niveau des États pouvaient constituer un motif de restriction pour

35 Cette résolution a été adoptée par les ministres des Affaires étrangères de la CECA lors d'une réunion à Messine les 1<sup>er</sup> et 2 juin 1955.

36 Paul-Henri Spaak, *The continuing battle: memoirs of a European 1936-1966*, Weidenfeld, Londres 1971.

37 Beaucoup le soutiennent. Par exemple Jan Willem Sap, *Het EU-Handvest van de Grondrechten. De opmaat voor de Europese Grondwet* [La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les rudiments de la Constitution européenne], Kluwer 2003, p. 11. Ceci n'est cependant confirmé par aucune source. Cf. Gráinne de Búrca, *supra* n. 29, p. 20.

38 Gráinne de Búrca, *supra* n. 29, p. 21. Cf. par exemple la conférence de Bonn et le plan Fouchet de 1961 (particulièrement le projet d'article 2), la Déclaration de la Commission de 1968 sur la réalisation de l'union douanière, qui appelait à œuvrer à une union politique et le rapport Davignon de 1970 concernant l'union politique.

39 Manfred Zuleeg, *Fundamental Rights and the Law of the European Communities*, 8 Common Mkt. L. Rev. 446 (1971).

les activités législatives de la Commission. Dans l'affaire Stork<sup>40</sup> (1959), la Cour de justice a cependant estimé que la Haute autorité de la CECA n'était pas autorisée à examiner si ses décisions étaient contraires ou non aux principes du droit constitutionnel allemand. Dans une affaire similaire, l'affaire Geitling<sup>41</sup> (1960), la Cour a rejeté la pertinence d'un droit fondamental mentionné dans la Constitution allemande, ainsi que l'argument selon lequel le droit communautaire même pourrait protéger ce droit. Ces arrêts, tout comme celui prononcé dans l'affaire Scarlata<sup>42</sup> (1965), prouvent que la Cour refusait de considérer que les droits protégés au niveau d'un État pourraient être un motif de restriction pour la Commission et que les droits de l'homme pouvaient être perçus comme des principes généraux du droit européen.

#### *Années soixante-dix et quatre-vingt : les droits de l'homme obtiennent droit de cité*

Au cours de la période qui suit, la Cour ouvre la voie à l'intégration des droits de l'homme dans l'ordre juridique européen. Ce changement d'opinion ne s'amorce cependant qu'à la fin des années soixante dans trois arrêts, Stauder (1969)<sup>43</sup>, Internationale Handelsgesellschaft (1970)<sup>44</sup> et Nold (1974)<sup>45</sup>, dont il ressort que la Cour considère désormais le respect des droits de l'homme – dans la ligne des traditions constitutionnelles communes des États membres et des conventions internationales en la matière – comme un des principes généraux du droit communautaire. Aussi se déclare-t-elle disposée à étudier d'éventuelles violations de ces droits par la Communauté.

Le revirement de la Cour peut s'expliquer par la volonté de garantir l'autonomie et la suprématie du droit communautaire<sup>46</sup> afin d'empêcher qu'il puisse en fin de compte être subordonné au droit constitutionnel des États. C'est également pour cette raison qu'elle souligne le caractère autonome des droits concernés et le fait que leurs racines peuvent être considérées comme globalement européennes.

Les arrêts mentionnés plus haut marquent un tournant quant à la place des droits de l'homme au sein de l'ordre juridique de la Communauté. Ils rompent le silence qui régnait depuis 1957. Il ne s'agit alors plus tant de se demander si la Communauté européenne devait se préoccuper de la protection de ces droits, que de définir sa mission dans ce domaine.

40 Arrêt 1/58, Stork c. Haute autorité, Recueil de la jurisprudence de la Cour 1959, 17.

41 Arrêts 36, 37, 38 et 40/59, Geitling c. Haute autorité, Recueil de la jurisprudence de la Cour 1960, 423.

42 Arrêt 40/64, Scarlata c. Commission, Recueil de la jurisprudence de la Cour 1965, 215, Recueil de la jurisprudence de la Cour 1966, 314.

43 Arrêt 26/69, Stauder c. Ville d'Ulm, Recueil de la jurisprudence de la Cour 1969, 419.

44 Arrêt 11/70, Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, Recueil de la jurisprudence de la Cour 1970, 1125.

45 Arrêt 4/73, Nold c. Commission, Recueil de la jurisprudence de la Cour 1974, 491.

46 Ceci dans la ligne de l'arrêt Costa Enel de 1964 : Arrêt 6/64, Flaminio Costa c. ENEL, Recueil de la jurisprudence de la Cour 1964, 585.

En outre, au-delà de son objectif premier de mettre en place un marché commun et d'harmoniser la politique économique des États membres, la CE commence, au début des années soixante-dix, devant les problèmes économiques consécutifs à la crise pétrolière, à s'interroger de plus en plus sérieusement sur son rôle extérieur et ses modes d'opération sur la scène mondiale. En 1973, l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark marque le premier élargissement de la CE.

C'est dans ce contexte qu'en 1970, près de 20 ans après la fin peu glorieuse du traité CPE, de nouveaux jalons sont prudemment posés sur la voie d'une coopération politique européenne. Cette démarche débouche en 1973 sur l'adoption par le Conseil européen de la Déclaration sur l'identité européenne, dont le respect des droits de l'homme était, selon ce texte, un des éléments fondamentaux, puis sur la déclaration conjointe à ce sujet du Parlement, du Conseil et de la Commission en 1977<sup>47</sup>.

Les années suivantes voient le développement de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de droits de l'homme, tout comme l'extension de la portée et de l'importance du principe d'égalité. L'égalité de rémunération entre hommes et femmes est inscrite au traité CE (article 119) dès son entrée en vigueur, pour répondre à la nécessité d'éviter toute distorsion de la concurrence<sup>48</sup>. Peu à peu l'interdiction de la distinction fondée sur le sexe et la nationalité s'élargit à d'autres caractéristiques (notamment la race, l'âge, la religion et le handicap) dans des domaines spécifiés pour chacune d'entre elles. La fonction économique passait ainsi progressivement à l'arrière-plan, faisant bien ressortir le caractère fondamental de l'interdiction des discriminations et du principe de l'égalité de traitement<sup>49</sup>.

Nombre d'initiatives juridiques et politiques sont déployées en vue de poursuivre le développement du rôle de la CE en matière de droits de l'homme, telles que l'Acte unique européen de 1986, la Déclaration du Parlement européen sur les droits et libertés fondamentaux et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (non contraignante), toutes deux de 1989. Élu au suffrage universel direct à partir de 1979, le Parlement européen, qui a vu son influence s'accroître à la fin des années soixante-dix, se manifeste de plus en plus activement sur le terrain des droits de l'homme, augmentant sa pression sur la CE pour mieux définir son rôle à cet égard, sur le plan constitutionnel ou autre.

47 Cette déclaration affirmait que les traités CE se fondaient sur les principes généraux du droit, dont les droits de l'homme, tels que reconnus dans les constitutions des États membres et dans la CEDH, et que les institutions communautaires s'engageaient à les respecter. Bien que juridiquement non contraignante, elle a contribué à les inscrire au rang des responsabilités de la Communauté.

48 Susanne Burri, *Tijd delen, deeltijd, nationaliteit en gender in Europees- en nationaal rechtelijk perspectief* [Partage du temps, temps partiel, nationalité et genre dans une perspective juridique nationale et européenne], Kluwer, Deventer, 2000, p. 260.

49 Janneke H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel* [Contrôle juridictionnel au regard du principe d'égalité], SDU Uitgevers, La Haye 2002, chapitre 4, paragraphe. 1.1.2 Contexte et importance du principe d'égalité en droit européen, p. 222-225.

*De 1992 à nos jours : consolidation des droits de l'homme dans l'ordre juridique et la politique de la CE/UE*

Il faut cependant attendre 1992 et le traité de Maastricht pour que soit officiellement reconnu que les droits de l'homme font partie intégrante du droit communautaire et de l'Union<sup>50</sup>. Ce traité, qui créait l'Union européenne, la dotait d'une structure en piliers. L'article F(2) stipule que l'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire<sup>51</sup>. L'article 130u(2) énonce que la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement contribue à deux objectifs généraux : développement et consolidation de la démocratie et de l'état de droit, et respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>52</sup>. Le traité prévoit par ailleurs que les objectifs de la politique étrangère et de défense commune sont 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<sup>53</sup>.

Le traité de Maastricht introduisait également le concept de citoyenneté de l'Union<sup>54</sup>. Si l'institution d'une citoyenneté de l'Union avait pour but essentiel de codifier dans le domaine du marché intérieur l'acquis en matière de libre circulation des personnes, elle a également eu des implications en matière de droits de l'homme, notamment pour ce qui est du droit au respect de la vie privée et familiale tel qu'inscrit à la CEDH<sup>55</sup>.

50 L'Acte unique européen de 1986 ne mentionnait les droits de l'homme que dans le préambule.

51 Cet article vise à consolider la doctrine élaborée jusqu'alors par la CJCE et à établir que les droits de l'homme, tels que protégés par la CEDH, font partie intégrante du droit communautaire.

52 Cela s'appliquait surtout aux différentes conventions de Lomé, qui régissaient les relations de développement de l'UE avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) – pour la plupart d'anciennes colonies européennes.

53 Article J.1(2). S'agissant du troisième pilier, coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures – principalement axé à ce stade sur la poursuite de l'intégration du marché, notamment la libre circulation des personnes – le traité de Maastricht prévoit que les questions d'intérêt commun sont traitées dans le respect de la CEDH et en tenant compte de la protection accordée par les États membres aux personnes persécutées pour des motifs politiques (article K.2 (1) traité de l'UE).

54 Articles 20 et 21 du TFUE. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Elle donne le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

55 Dans sa jurisprudence, la Cour de justice a accordé à la citoyenneté une portée étendue, notamment en ce qui concerne la protection d'ascendants directs qui sont ressortissants d'un pays tiers et assument la charge d'un enfant mineur ayant la nationalité d'un État membre de l'Union. Dans le cadre de cette protection, ces ressortissants bénéficient, d'une part, d'un droit de séjour dérivé et, d'autre part, d'un permis de travail. (Cf. arrêt de la CJCE du 8 mars 2011 dans l'affaire C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano contre *Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening* [Office national de l'Emploi]. Dans sa jurisprudence, la Cour a notamment fait référence à l'importance de l'article 8 de la CEDH concernant le respect de la vie privée et familiale.

En décembre 1993, le Conseil européen adopte les critères d'admission dits « de Copenhague »<sup>56</sup>. En 1997, le traité d'Amsterdam institue la fonction de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Il comprend également un article autorisant l'UE à prendre des mesures pour combattre la discrimination dans différents domaines dans les limites des compétences conférées à la Communauté (article 13, traité CE). Le traité crée en outre un mécanisme de suspension (article 7) des droits d'un État membre en cas de violation grave et persistante des droits de l'homme par celui-ci. Quelques années plus tard – suite à l'affaire Haider<sup>57</sup> – l'article 7 est modifié dans le traité de Nice (2001), de façon à couvrir les situations où il existe un risque clair de violation.

En 2000, après des négociations relativement brèves, les États membres adoptent la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui vise à renforcer la protection de ces droits en les rendant plus visibles, grâce à une approche large<sup>58</sup>. Au départ, la volonté nécessaire pour lui conférer une force juridique obligatoire faisant défaut, ce texte n'a qu'une valeur politique. Il acquiert toutefois ce statut en 2009 avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne<sup>59</sup>. Bien que la majorité des pays membres y soient favorables, la Charte n'est pas intégrée dans sa totalité au traité. Par le biais d'une référence croisée dans le traité UE – article 6, paragraphe 1 – elle est dotée de la même valeur juridique que les traités<sup>60</sup>. Toutefois à la demande du Royaume-Uni et de la Pologne, un protocole définissant des restrictions d'application pour ces pays est annexé au traité. Plus tard, la République tchèque exige de bénéficier également du régime dérogatoire<sup>61</sup>.

56 D'après ces critères, un État candidat à l'adhésion doit posséder : a. des institutions stables garantissant l'état de droit, la démocratie, les droits de l'homme et le respect des minorités ; b. une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché ; c. la volonté d'assumer les obligations d'adhésion (acquis communautaire), et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

57 Après sa victoire aux élections de 1999, le parti autrichien d'extrême droite FPÖ, dirigé par Jörg Haider, forma un gouvernement de coalition avec les chrétiens démocrates de l'ÖVP. Les autres États membres décidèrent en janvier 2000 d'appliquer une politique d'isolement diplomatique par rapport à l'Autriche. Son efficacité étant controversée, elle fut abandonnée en septembre de la même année.

58 Pour les négociations de la Charte, voir : Monica den Boer et Cristina Poleda Polo, *Negotiating the Charter of Fundamental Rights. Novel Method on the Way to the Nice Treaty*, dans Finn Laursen (Ed.), *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Leyde, Brill Academic Publishers 2006, p. 503-528.

59 Comme indiqué au chapitre I, la Charte est contraignante pour les institutions, organes et instances de l'Union ainsi que pour les États membres, toutefois uniquement dans le cadre de l'application du droit de l'Union.

60 À l'origine, la Charte faisait partie du Traité constitutionnel européen (TCE) : elle en constituait le titre II. Cependant, après le rejet de ce traité par un référendum consultatif en juin 2005, les Pays-Bas se sont opposés, lors de sa renégociation, à l'intégration du texte de la Charte dans les traités. Ils ont notamment proposé d'éliminer autant que possible le caractère « constitutionnel » du TCE. Pour une analyse du processus de négociation, voir Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press 2010, p. 66-67.

61 Le Conseil européen décida d'accéder à la demande de la République tchèque dans sa réunion des 29 et 30 octobre 2009. Voir : Conseil européen de Bruxelles des 29 et 30 octobre 2009 – Conclusions de la présidence, doc. 15265/1/09/REV 1, Annexe 1.

Comme précisé dans le chapitre précédent, le traité de Lisbonne prévoit également que l'Union européenne adhère à la CEDH. Le débat à ce sujet est lancé dès 1979, date à laquelle la Commission européenne propose l'adhésion de la CE à la CEDH<sup>62</sup>. Mais devant les réticences des États membres et de la CJCE, il faudra attendre près de trente ans pour qu'une décision en ce sens soit prise.

Ces importantes mutations dans le paysage conventionnel européen s'accompagnent d'évolutions institutionnelles encouragées par un Parlement dont l'influence s'accroît considérablement en 1999 sous l'effet de l'entrée en vigueur de la procédure de codécision prévue par le traité d'Amsterdam<sup>63</sup>. À partir de la fin des années quatre-vingt-dix, les instruments des droits de l'homme sont peu à peu développés<sup>64</sup>. Outre le rapport annuel sur les droits de l'homme publié par le Conseil européen depuis 1998/1999, un réseau d'experts indépendants sur les droits fondamentaux est créé en 2002 et, en 2007, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>65</sup> se substitue au Centre européen de suivi sur le racisme et la xénophobie (mis en place en 1997 en réponse à ces formes d'hostilité sociale en Europe). Notamment sous l'influence des Pays-Bas, le mandat de l'Agence est au final plus limité qu'initialement prévu<sup>66</sup>. Nous reviendrons sur cet aspect au chapitre IV. Enfin 2010 voit la nomination de la première commissaire à la justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté en la personne de Viviane Reding.

Les instruments des droits de l'homme axés sur la politique extérieure de l'Union se sont concrétisés au cours des quinze dernières années. Depuis 1996, ces droits et la démocratisation font partie intégrante des dialogues politiques menés avec les pays extérieurs à l'UE et la plupart des accords de coopération de cette dernière avec des pays tiers comprennent des clauses à ce sujet. En 2005, après l'entrée en vigueur du traité de Nice, a été créée la fonction de Représentant personnel pour les droits de l'homme, chargé de conseiller le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Un certain nombre de lignes directrices ont également été rédigées concernant ces droits

62 Mémoire sur l'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Suppl. 2/79 au Bulletin CE ; Communication de la Commission SEC (90) 2087, novembre 1990, concernant l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à certains de ses protocoles. En 1996, la CJCE affirma cependant que la CE n'avait pas compétence pour adhérer à la CEDH. Cf. avis sur l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 2/94, Recueil de la jurisprudence de la Cour 1996, I-1759.

63 La procédure de codécision confère au Parlement le rôle de législateur. Le traité d'Amsterdam a élargi l'application de cette procédure notamment aux domaines suivants : interdiction de la discrimination, environnement, politique sociale, coopération au développement, transports, santé publique et coopération douanière.

64 Ceci suite à la publication d'un rapport remarquable publié en 1998 par un Comité des Sages, composé d'Antonio Cassese, Catherine Lalumière, Peter Leuprecht et Mary Robinson, intitulé *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, Florence 1998, voir : <<http://www.iue.it/AEL>>.

65 Voir : <<http://www.fra.europa.eu>>.

66 Voir : <[http://www.europaanu.nl/id/vhgaiseklvyo/nieuws/eerste\\_kamer\\_maakt\\_eu\\_bureau?ctx=vh9xhyko17jn](http://www.europaanu.nl/id/vhgaiseklvyo/nieuws/eerste_kamer_maakt_eu_bureau?ctx=vh9xhyko17jn)>.



et le droit humanitaire<sup>67</sup>. Depuis 2003, la politique de voisinage de l'UE, dont la promotion des droits de l'homme et la démocratisation sont des éléments essentiels, continue à se développer, grâce entre autres à un instrument de financement spécifique mis en place en 2006.<sup>68</sup> Entre 1994 et 2006, la politique et les activités en matière de droits humains menées dans les pays tiers ont été financées par l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, remplacée en 2007 par l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH).

Depuis 1992, la jurisprudence de la Cour à Luxembourg s'est aussi considérablement développée. Les affaires qu'elle traite ne portent plus principalement sur les droits procéduraux ou le droit du travail, mais sur un large éventail de sujets ayant trait au droit pénal, au regroupement familial, à la protection de la vie privée ou encore à la lutte contre le terrorisme.

On peut donc conclure que la protection et la promotion des droits de l'homme occupent une place de plus en plus centrale dans le droit et la politique de l'UE, qui dispose désormais d'un appareil juridique et institutionnel considérable pour concrétiser son rôle en la matière.

## **II.2 Analyse et implications**

L'analyse de certains aspects du rappel historique présenté ci-dessus a permis à l'AIV de tirer des conclusions capitales pour la bonne compréhension de la situation actuelle des droits de l'homme dans l'UE, portant sur le soutien politique des années cinquante en faveur d'un régime fort en la matière, l'importance des facteurs externes, la différence des niveaux d'ambition en politique intérieure et extérieure, la tension entre intégration économique et protection des droits de l'homme et l'attitude défensive des États membres.

### *Soutien politique en faveur d'un régime fort en matière de droits de l'homme dans les années cinquante*

Les réflexions historiques sur le rôle de la CE/UE en ce qui concerne les droits de l'homme partent en général de l'idée d'une évolution graduelle depuis une communauté économique où ces derniers ne jouaient aucun rôle vers une organisation régionale qui, selon l'article 2 du traité UE, « est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme »<sup>69</sup>. Cette vision des choses demande cependant à être quelque peu nuancée.

67 Il s'agit de directives pour la politique extérieure de l'UE, portant sur : la peine de mort (1998) ; les dialogues en matière de droits de l'homme (2001) ; la torture (2001) ; les enfants dans les conflits armés (2003) ; les défenseurs des droits de l'homme (2004) ; le droit international humanitaire (2005) ; les droits de l'enfant (2007) ; les violences contre les femmes et la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur encontre (2008).

68 Il s'agit de l'Instrument de partenariat et de voisinage européen (ENPI).

69 Tel est le cas chez Kirsten Shoraka, supra n° 10, chapitre 2, *A background to the establishment of human rights in the law and policies of the European Union*, et Samantha Besson, *The European Union and Human Rights: Towards a Post-National Human Rights Institution?*, *Human Rights Law Review* 6:2 (2006), p. 323-360.



Comme le montre l'exposé historique fait plus haut, il existait, au début des années cinquante, une véritable volonté politique en faveur d'un régime supranational fort en matière de droits de l'homme. Le projet de traité pour une Communauté politique européenne de 1953 attribuait à celle-ci un puissant rôle de contrôle à cet égard. Le système envisagé était en outre intégralement lié à celui de la CEDH, y compris une relation formelle entre les deux cours. Par ailleurs, le cadre de 1953 était orienté tant vers l'extérieur que vers l'intérieur.

En matière de droits de l'homme, le projet contenait donc non seulement de nombreux éléments qui, plus tard, ont été repris dans l'armature constitutionnelle de l'UE, mais il était aussi très ambitieux. Ces propositions ont pourtant été soutenues par les gouvernements des États membres, qui dans d'autres domaines rejetaient justement l'idée d'intégration politique supranationale. Qu'au final ces éléments n'aient pas été repris dans les traités CEE et Euratom, s'explique en partie par le choix d'une approche pragmatique et graduelle de l'intégration européenne, centrée sur les objectifs économiques.

Le traité de Maastricht de 1992 constitue en quelque sorte un tournant, car le cadre conventionnel restreint de l'intégration économique a alors officiellement été délaissé afin de permettre une évolution plus ouverte et plus souple vers une intégration politique et constitutionnelle. L'idée d'union politique, abandonnée en 1953, recueillait à nouveau de nombreux suffrages. Mais l'action de l'UE en matière de droits de l'homme, telle que concrétisée depuis 1992, est plus réservée que les propositions des années cinquante. La surveillance des États membres est limitée et, comme nous le verrons en détail plus loin, l'UE même échappe en grande partie au contrôle du respect des normes internationales.

On ne peut donc, comme beaucoup, affirmer avec certitude que les droits de l'homme n'ont pas joué de rôle dans la réflexion sur l'UE avant les dernières décennies et que les premières années du développement de la CE/UE font pâle figure face au cadre puissant développé depuis en matière de droits de l'homme. Certains avancent même le contraire : « A look at the regime drawn up in the 1950s (...) allows us to see what it might look like when states are genuinely interested in creating a robust internal machinery for human rights monitoring and protection<sup>70</sup>. »

#### *L'importance des facteurs externes*

Comme le montre également le rappel historique, c'est souvent en réaction à des facteurs externes qu'a été défini, au fil des ans, le rôle attribué à la CE/UE en matière de droits de l'homme. Dans les années cinquante, les membres de la CECA, qui venaient d'éprouver les horreurs de la Seconde Guerre mondiale, étaient encore hantés par le spectre du nazisme, du fascisme ou de toute autre forme de répression. L'Union soviétique était considérée comme un élément à risque, surtout après le putsch communiste de 1948 en Tchécoslovaquie. Dans ce contexte d'inquiétude et d'incertitude quant à la stabilité de la région, il est fort compréhensible que les résolutions du CECE ainsi que le projet de traité CEP contiennent des passages consacrés aux droits humains.

C'est au début des années soixante-dix, durant la première crise pétrolière et la période de récession qui a suivi, que la CE a développé le souci de son image extérieure et fait des tentatives prudentes en vue d'une coopération politique.

70 Gráinne de Búrca, *supra* n. 29, p. 49.

Le traité de Maastricht de 1992, qui pour la première fois mentionnait explicitement les droits de l'homme, notamment sur le plan extérieur, doit être envisagé dans le contexte des profonds bouleversements géopolitiques engendrés par la chute du rideau de fer, en Europe de l'Est comme ailleurs. Devant la menace d'une instabilité croissante à ses frontières orientales, la CE devait affirmer son identité politique afin de pouvoir faire face aux problèmes chez ses voisins directs.

Comme cela s'est avéré dans les années qui ont suivi, le cadre conventionnel de 1992 était largement insuffisant à cet égard. Entre 1992 et 1999, les organisations européennes (l'UE, mais aussi l'OSCE) n'ont pas été capables – les pays membres n'y étant pas toujours disposés – d'éviter les violations des droits de l'homme perpétrées à grande échelle en Europe même, notamment dans les Balkans. La création par le traité d'Amsterdam en 1997 de la fonction de Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité était une nouvelle tentative de concrétisation de la politique extérieure de l'Union et, ce faisant, de ses objectifs en matière de droits de l'homme et de démocratisation.

Cette même année, la « clause de suspension » (article 7) a été intégrée au traité UE. Se préparant à un important processus d'élargissement à ses frontières orientales, l'Union redoutait l'instabilité, cette fois dans les jeunes démocraties des États candidats. Dans cette optique, le renforcement de l'article 7 du traité UE dans le traité de Nice peut être considéré comme la manifestation d'une certaine inquiétude quant à la possible montée des partis d'extrême droite en Europe.

L'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, le projet de constitution pour l'Europe et la décision de faire adhérer l'UE à la CEDH peuvent être perçus comme les aboutissements logiques de la crise de légitimité et de la discussion sur les carences démocratiques de l'Europe menée depuis le début des années quatre-vingt-dix<sup>71</sup>. S'il ne s'agit pas là de facteurs externes au même titre que ceux décrits ci-dessus, les changements touchant la politique et la structure institutionnelle étaient bien eux aussi de nature réactive, leur origine se situant hors de la sphère des droits de l'homme.

Tous ces faits montrent que le rôle en matière de droits de l'homme attribué au fil du temps à la CE/UE par les États membres n'a pas été élaboré sous cloche, en s'appuyant sur la seule valeur intrinsèque accordée à ces droits ou aux processus de démocratisation. Tout aussi importants, voire plus, ont été à cet égard les craintes au sujet de la stabilité démocratique au sein de l'UE comme à ses portes, la peur de retomber dans la répression et le totalitarisme, le besoin tangible d'avoir une influence plus marquée sur les évolutions au niveau mondial et la volonté de renforcer la légitimité intérieure et extérieure de l'Union.

#### *Disparité des niveaux d'ambition entre politiques intérieure et extérieure*

Le régime des droits de l'homme de la CE/UE, tel que progressivement défini à partir des années soixante, met l'accent sur la politique extérieure. Dans le traité de Maastricht, ces droits relevaient de l'action extérieure (premier et deuxième piliers), seuls quelques principes généraux du domaine de la justice et des affaires intérieures (troisième pilier) s'appliquant à la politique intérieure.

71 Cette discussion a été en partie nourrie par la démission collective de la Commission Santer en 1999, suite à la publication du rapport d'un comité d'experts indépendants sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne.

En 1999, cette disparité de niveau d'ambition a été dénoncée en ces termes par Philip Alston et J.H.H. Weiler dans un article qui a eu un grand retentissement :

« In relation to its external policies, the irony is that the Union has (...) highlighted the incongruity and indefensibility of combining an active external policy stance with what in some areas comes close to an abdication of internal responsibility<sup>72</sup>. »

Ce problème persiste aujourd'hui. Alors qu'à l'article 21, le traité UE nomme explicitement les droits de l'homme comme un des objectifs généraux de toutes les relations extérieures de l'UE, pour la politique intérieure il réduit, à ce sujet, le rôle de l'UE à ses domaines de compétence, notamment la lutte contre la discrimination et l'inclusion sociale. Ceci alors que les compétences extérieures de l'UE ne sont certainement pas plus étendues. Sur de nombreux terrains, tels que la liberté, la sécurité et la justice ainsi que la coopération civile et pénale, les États membres sont principalement axés sur la reconnaissance mutuelle, la coordination et l'harmonisation du droit national ainsi que la réduction des obstacles transnationaux. S'agissant de la migration, l'accent porte principalement sur la maîtrise des flux et le renforcement des frontières<sup>73</sup>. Même la protection des droits des citoyens de l'UE dans les relations avec les pays tiers, par exemple pour les engagements de l'Union (avec notamment les États-Unis) dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, est loin d'être optimale<sup>74</sup>.

Les droits de l'homme constituent donc un élément essentiel de ce que l'UE considère comme son identité internationale, l'Union s'affirmant avec fermeté comme force normative dans ce domaine. Toutefois, elle peine à réaliser pleinement dans sa politique intérieure son engagement volontaire en faveur des droits de l'homme. Il n'est pas sûr que le nouveau cadre constitutionnel permette d'améliorer cette situation. Nous reviendrons sur cet aspect au chapitre IV. Contentons-nous pour l'heure de constater que la disparité du niveau d'ambition entre politiques extérieure et intérieure relatives aux droits humains n'est pas un phénomène nouveau, mais au contraire une constante dans l'évolution de la politique de l'UE en la matière. Ceci est étroitement lié à deux autres aspects qui seront abordés ci-dessous : la tension entre intégration économique et protection des droits de l'homme ainsi que l'attitude défensive des États membres.

#### *Tension entre intégration économique et protection des droits de l'homme*

La relative lenteur avec laquelle les droits de l'homme ont trouvé leur place au sein du droit et de la politique de l'UE a amené plus d'un observateur à se demander si l'orientation principale de l'Union sur l'intégration économique ne constitue pas un obstacle pour accorder l'attention qu'elle mérite à la protection et la promotion de ces droits.

72 Philip Alston et J.H.H. Weiler, *An "Ever Closer Union" in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights*, dans Philip Alston et al. (red.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press 1999, p. 7.

73 Gráinne de Búrca, *supra* n. 29, p. 38.

74 Il est vrai que les dispositions relatives aux droits de l'homme s'appliquent alors, comme l'a stipulé le Parlement européen dans l'affaire SWIFT (cf : <<http://www.montesquieu-institute.eu/9353000/1/j9vvhfxcd6p0lcl/vigpgo5bo3wc?ctx=vi9bmsk8sprc>>), mais il n'en reste pas moins qu'il n'y a pas réciprocité entre l'UE et les États-Unis et qu'il est difficile d'obtenir une certaine transparence quant à l'application de certains critères, comme ceux de proportionnalité et de subsidiarité.

L'histoire montrant qu'il existe une certaine tension entre ces deux objectifs, la question se pose de savoir si et quand la priorité est donnée au second. Les jugements rendus par la CJCE sont instructif à ce sujet. Si les droits de l'homme y sont mentionnés de plus en plus souvent depuis le début des années soixante-dix, ils ont rarement motivé l'annulation d'une décision<sup>75</sup>. Dans sa première grande affaire dans ce domaine, l'affaire Nold (1974), la Cour estimait en effet que « les droits ainsi garantis, loin d'apparaître comme des prérogatives absolues, doivent être considérés en vue de la fonction sociale des biens et activités protégés » et plus loin qu'« il apparaît de même légitime de réserver à l'égard de ces droits l'application de certaines limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la substance de ces droits<sup>76</sup> ».

Il est vrai qu'il s'agissait alors du droit de propriété, lequel est, dans le droit des États (membres) comme au titre de la CEDH, soumis à des restrictions. Ce jugement, ainsi que d'autres, similaires, ont toutefois amené maints observateurs à conclure que pour la Cour le libre marché primait sur les droits de l'homme<sup>77</sup>. La jurisprudence<sup>78</sup> montrait selon eux que la CJCE préconisait une interprétation plus restreinte des droits de l'homme que la Cour EDH, peut-être du fait que l'intérêt communautaire prévalait à Luxembourg, alors que la Cour de Strasbourg doit veiller au respect par les parties des obligations découlant de la Convention. Des arrêts plus récents<sup>79</sup> prouvent toutefois que la CJUE (précédemment CJCE) est tout à fait disposée à accorder une place de premier plan aux droits de l'homme<sup>80</sup>. Il est intéressant de constater que cette tendance est d'autant plus sensible depuis l'adoption de la Charte des droits fondamentaux.

75 Kirsten Shoraka, *supra* n. 10, p. 53.

76 Arrêt 4/73, Nold c. Commission des communautés européennes, 1974, Recueil de la jurisprudence de la Cour 491, point 14.

77 Les études suivantes donnent un bon aperçu de la critique du milieu des années quatre-vingt-dix : Rick A. Lawson, *Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg*, in Lawson & De Blois (éd.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe [Essays in Honour of H.G. Schermers, dl. III]* (1994), p. 219-252 ; J. Weiler & N. Lockhart, *Taking Rights Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence*, in CMLRev. vol. 32 (1995), p. 51-94 et p. 579-627.

78 Arrêts 11/70, Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, 1970 Recueil de la jurisprudence de la Cour 1125 ; 4/73, Nold c. Commission des communautés européennes, 1974 Recueil de la jurisprudence de la Cour 491 ; 44/79, Hauer c. Land Rheinland-Pfalz, 1979 Recueil de la jurisprudence de la Cour 3727.

79 Voir les arrêts C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH c. Bundesstadt Bonn, 2004 Recueil de la jurisprudence de la Cour I-9609 ; C-112/00, Schmidberger c. Autriche, 2003 Recueil de la jurisprudence de la Cour I-56959 ; affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi et Yussuf Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des communautés européennes, 2008 Recueil de la jurisprudence de la Cour I-6351.

80 Pour une description de cette évolution et une analyse du rapport entre les jugements de la CJUE et ceux de la Cour EDH, voir : Kirsten Shoraka, *supra* n. 10, p. 50-62 et Rick A. Lawson, *Over laserguns, rode sterren en een voorzichtig ontluikende liefde tussen twee dames op leeftijd* [Pistolets laser, étoiles rouges et naissance prudente d'une idylle entre deux dames d'un certain âge] dans *55 jaar EVRM* [55 ans de CEDH (édition spéciale du Bulletin du Comité néerlandais des juristes pour les droits de l'homme)] , 2006, pp. 146-162.

La tension qui se manifeste dans les jugements de la Cour est également sensible dans la politique des droits de l'homme. Sur le plan extérieur, le rôle de protecteur de ces droits qu'endosse l'UE s'est considérablement accentué depuis les années quatre-vingt-dix. Certains affirment que la motivation première de ce rôle est essentiellement d'origine économique. Tel serait le cas pour les conventions avec les pays ACP, le processus d'élargissement, les critères de Copenhague et l'IEDDH<sup>81</sup>. Lors de la mise en œuvre de la politique, il reste souvent difficile de trouver le bon équilibre entre considérations d'ordre économique et défense des droits de l'homme, comme les prochains chapitres le montreront.

### *Des États membres sur la défensive*

Les concepteurs du traité de Rome avaient opté pour une approche graduelle de l'intégration européenne axée sur différents objectifs économiques spécifiques. Lorsque, dans les années soixante, l'intérêt pour les droits de l'homme a commencé à se raviver, la motivation était autre qu'au début des années cinquante. Il ne s'agissait pas de créer un régime robuste attribuant à la CE un puissant rôle de surveillance. Comme le montrent les arrêts *Stork*, *Geitling* et *Scarlata*, les droits de l'homme ont été remis à l'ordre du jour (notamment par des entreprises allemandes) afin de protéger les acquis de chacun des pays, de limiter les compétences de la CE et d'éviter autant que possible l'ingérence dans la politique nationale des États membres.

Ce contexte permet de mieux comprendre la lente évolution de la politique intérieure de l'UE en matière de droits de l'homme et explique pourquoi il a fallu attendre les années quatre-vingt-dix pour qu'une base conventionnelle solide soit mise en place à cet égard. Si le cadre constitutionnel s'est considérablement développé depuis, la politique intérieure peine encore à se préciser. Les États membres persistent en effet à vouloir restreindre autant que possible l'influence du régime des droits de l'homme de l'UE sur leur propre politique<sup>82</sup>.

Deux remarques s'imposent à ce sujet. Tout d'abord, tous les pays n'ont pas la même position concernant la politique en matière de droits de l'homme. Ainsi, lors de la discussion du statut de la Charte des droits fondamentaux, l'Allemagne et la France accueillaient favorablement son intégration au traité UE, tandis que les Pays-Bas, le Danemark et l'Irlande s'y opposaient. Les pays candidats étaient quant à eux majoritairement partisans d'attribuer une force contraignante à la Charte<sup>83</sup>. Aujourd'hui encore, le statut de la Charte ne fait pas l'unanimité parmi les États membres<sup>84</sup>.

Ensuite, les autorités de ces pays ne sont pas les seules à être impliquées dans la définition du rôle de l'UE en matière de droits de l'homme. Bien que leur influence soit considérable, l'évolution que le régime de l'UE a connue depuis les années soixante est le résultat d'une tension dialectique entre différents acteurs : d'un côté, la société civile, les

81 Samantha Besson, *supra* n. 67, p. 345.

82 *Ibid.*, p. 346.

83 Monica den Boer et Cristina Poleda Polo, *supra* n. 56.

84 C'est ce que montre le Protocole 30 (restrictions d'application), annexé au traité de Lisbonne à la demande du Royaume-Uni et de la Pologne, rejoints plus tard par la République tchèque.

réseaux transnationaux et les organes supranationaux tels que la Commission européenne, qui œuvrent au renforcement des institutions et des mécanismes de protection des droits humains ; de l'autre, les organismes publics qui s'emploient justement souvent à contrecarrer ces efforts.

Dans un certain sens, ce tiraillement entre réserve des États membres et pression de la société civile et d'organes comme la Commission européenne et le Parlement européen a tout de même été fructueux puisqu'il a débouché sur la définition, certes laborieuse et fragmentaire, d'un rôle toujours plus affirmé de l'UE en matière de droits de l'homme.

### **II.3 Conclusion**

L'AIV souligne que, contrairement à l'idée largement répandue, le soutien politique en faveur d'un régime des droits de l'homme supranational fort était très marqué au début des années cinquante. L'approche pragmatique graduelle de l'intégration européenne pour laquelle plusieurs pays européens ont finalement opté n'a cependant guère laissé de place à ces droits.

Le rôle attribué au fil des ans à la CE/UE dans ce domaine a été fortement influencé par des facteurs externes, tels que les inquiétudes au sujet de la stabilité démocratique au sein de l'UE comme à ses portes, le besoin tangible d'avoir une influence plus avérée sur les évolutions au niveau mondial et la volonté de renforcer la légitimité intérieure et extérieure de l'Union.

À cela s'ajoute un « déséquilibre historique » entre les ambitions sur le plan intérieur et extérieur. Si l'UE considère les droits de l'homme comme une part importante de son identité internationale et se veut une autorité normative sur ce terrain, elle peine à réaliser pleinement son engagement en leur faveur dans sa politique intérieure. Ce problème s'explique en partie par la tension entre intégration économique et protection des droits de l'homme et par l'attitude défensive de ses membres. Ces deux aspects influent constamment sur l'évolution du régime des droits de l'homme de l'UE depuis les années soixante.

Il est clair que la période actuelle, où le cadre constitutionnel de l'UE se dessine de plus en plus nettement, ne se caractérise pas tout bonnement par une avancée constante et progressive vers une protection toujours meilleure, mais bien plutôt par une tension entre différents acteurs qui entraîne une évolution graduelle. Les démarches entreprises en faveur du renforcement du régime des droits de l'homme s'accompagnent souvent de mouvements en sens opposé.

Au vu de ce contexte historique, on comprend que le rôle de l'UE dans ce domaine soit souvent qualifié d'ambivalent. Dans les chapitres qui suivent, l'AIV se penchera sur la politique intérieure et extérieure de l'Union en la matière et étudiera les possibilités de réduire cette ambivalence.

### III Les droits de l'homme dans l'action extérieure de l'UE

Après que la politique étrangère de l'UE en matière de droits de l'homme eut progressivement acquis une base juridique plus solide, un large instrumentaire est venu, depuis les années quatre-vingt-dix, préciser le rôle de l'Union dans ce domaine.

Selon le rapport annuel de mai 2010 du Conseil, intitulé « Droits de l'homme et démocratie dans le monde ; rapport sur l'action de l'UE : juillet 2008 à décembre 2009 », l'engagement en faveur des droits humains et de la démocratie occupe une place centrale dans l'UE<sup>85</sup>. Dans le présent chapitre, l'AIV analyse la façon dont celle-ci traduit ce principe dans sa politique extérieure, en gardant à l'esprit ce qu'indiquait à ce sujet le gouvernement dans sa note du 5 avril 2011 : « Les Pays-Bas ne peuvent que profiter de la réussite de la politique étrangère de l'Europe dans ce domaine. Ayant un impact plus important, leur propre politique gagnera en efficacité : une bonne répartition des tâches au sein de l'UE permet d'éviter la duplication des activités et donne à certains pays et organes européens la possibilité de se spécialiser dans des questions données<sup>86</sup>. »

Ce passage désigne clairement les raisons pour lesquelles les États membres ont, au cours des dernières décennies, de plus en plus fréquemment mis en œuvre leur politique des droits de l'homme par l'intermédiaire de l'UE. Les avantages de ce choix reviennent principalement à l'accroissement d'échelle<sup>87</sup>. L'action non plus unilatérale mais collective permet de réduire le coût (financier et politique) et les risques de la politique étrangère menée. En outre, les possibilités dont dispose l'UE pour conduire, avec un large éventail de pays tiers, un dialogue des droits de l'homme ou politique régulier sont supérieures à celles de chacun des États membres. En tant que tels, ceux-ci ont également une influence moindre que celle exercée conjointement. Ainsi, les sanctions ont un impact plus important si elles émanent de l'UE plutôt que d'un État membre isolé.

À l'avantage de l'accroissement d'échelle qu'apporte une politique des droits humains menée par l'intermédiaire de l'UE répond le risque inhérent de voir les positions des États membres se diluer dans un consensus minimal. C'est en particulier le cas lorsqu'il s'agit d'actions dans le cadre de la PESC, dont le processus décisionnel implique habituellement l'unanimité et où un seul membre peut donc bloquer une résolution ou l'affaiblir considérablement.

D'une manière générale, l'AIV remarque que l'Union dispose de responsabilités autres que celles des États membres. Elle ne peut agir dans un domaine politique donné, y compris à l'extérieur, que dans la mesure où elle y a été expressément habilitée<sup>88</sup>. Comme déjà indiqué au chapitre II, les États membres se sont traditionnellement montrés peu enclins

85 Conseil de l'Union européenne, « Droits de l'homme et démocratie dans le monde ; rapport sur l'action de l'UE : juillet 2008 à décembre 2009 », Bruxelles, 11 mai 2010, 8363(1), 1, p. 9.

86 Note gouvernementale « La responsabilité de la liberté, les droits de l'homme dans la politique étrangère néerlandaise », 5 avril 2011, publié sur le site <<http://www.rijksoverheid.nl>>, p. 16.

87 Voir aussi : Kirsten Shoraka, *supra* n° 10, p. 70.

88 Voir l'article 5, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne.



à lui accorder une large marge de manœuvre sur le terrain des droits de l'homme. Là où elle n'a pas compétence, ils peuvent décider d'harmoniser et de coordonner leurs points de vue, comme ils le font par exemple souvent dans le cadre des Nations unies (on parle généralement d'action de l'UE alors qu'il s'agit en fait d'une action coordonnée des États membres de l'UE).

Le présent chapitre traitera tout d'abord de l'instrumentaire dont l'UE dispose pour mener une politique extérieure des droits de l'homme, avant d'aborder l'organisation et la capacité des instances concernées ainsi que les modalités de mise en œuvre de la stratégie. L'analyse portera ensuite sur les principales conditions d'une politique des droits de l'homme efficace et, pour finir, sur l'action de l'UE dans le cadre multilatéral.

### III.1 Les instruments

L'UE dispose d'un large éventail d'instruments pour sa politique extérieure en matière de droits de l'homme. Dans le domaine de la prévention et du soutien, elle peut ainsi recourir aux lignes directrices, aux clauses, aux dialogues et consultations, au soutien financier et aux instruments commerciaux. Dans une sphère plus réactive, elle peut utiliser les déclarations et les entretiens diplomatiques, les sanctions et les missions de la PESC. Le tableau suivant présente brièvement ces instruments.

#### **Instruments de prévention/de soutien**

Lignes directrices : Visent à appuyer la mise en œuvre par les pays tiers de leurs obligations en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ; elles comprennent un aperçu des actions concrètes pouvant être entreprises tant par l'UE que par les États membres individuels, d'une part au niveau de Bruxelles et des capitales, d'autre part au niveau des délégations et des postes sur place. Partiellement revues en 2008-2009, elles sont au nombre de huit et portent sur : la politique de l'UE à l'égard des pays tiers en ce qui concerne la peine de mort (1998) ; les dialogues en matière de droits de l'homme (2001) ; la torture (2001) ; les enfants dans les conflits armés (2003) ; la promotion et la protection des droits de l'enfant (2007) ; les violences contre les femmes et la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur encontre (2008).

Clauses relatives aux droits de l'homme : Depuis 1995, la plupart des accords passés de l'UE avec des pays tiers comprennent une clause relative aux droits de l'homme, stipulant que le respect de ces droits et de la démocratie est un élément essentiel de l'arrangement et que si l'une des deux parties ne s'y conforme pas, l'accord peut être suspendu voire annulé. Dans la pratique, cela n'arrive que rarement. Bien que formellement réciproques, ces clauses ne s'appliquent de fait qu'aux pays tiers et pas à l'UE. La description la plus claire des conditions et des procédures de mise en œuvre d'une éventuelle suspension est fournie par le traité de Cotonou, accord-cadre pour la coopération internationale conclu en 2000 entre l'UE et un important groupe de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP)<sup>89</sup>. En tout, l'UE est actuellement partie à plus de 50 accords internationaux comportant une clause en

89 L'article 96 prévoit spécifiquement la prise de mesures en cas de violation par l'une des parties d'un des éléments essentiels de l'accord, tel que le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'état de droit, ainsi que la procédure à suivre dans ce cas.



matière de droits humains<sup>90</sup>, et 120 pays ont accepté une telle clause<sup>91</sup>.

Dialogues et consultations : Les dialogues et consultations des droits de l'homme régulièrement menés avec des pays tiers afin de discuter de leur situation en la matière sont également l'occasion d'aborder le rôle de la coopération avec l'UE. Les dialogues concernent la plupart des pays en développement et des organisations régionales. Généralement prévus par un accord d'association, de partenariat, ou de coopération, ils peuvent aussi se dérouler hors de ce cadre. Les consultations concernent les pays partageant une communauté de vues (tels que les États-Unis, la Nouvelle Zélande et le Japon) mais aussi la Fédération de Russie et les États candidats à l'adhésion, pour lesquels elles remplacent les dialogues. L'UE mène en tout quelque 40 dialogues et consultations.

Soutien financier : L'UE dispose de divers moyens de soutien financier à des activités dans le domaine des droits de l'homme, dont le principal est l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH). Doté d'un budget annuel d'environ 150 millions d'euros, il permet de financer, dans les pays tiers, les organisations sociales indépendantes qui luttent contre les violations des droits humains<sup>92</sup>. Si les fonds sont principalement consacrés à la promotion des droits politiques et civils, les droits économiques, sociaux et culturels bénéficient d'un soutien croissant. Il faut signaler que dans le budget de l'UE la plupart des moyens dévolus à la politique extérieure sont classés parmi les instruments géographiques, ceux-ci laissant généralement la possibilité d'appuyer les activités en matière de droits de l'homme. C'est le cas avec le Fonds européen de développement (FED), c'est-à-dire la base de financement pour l'accord de Cotonou. N'entrant formellement pas dans le budget de l'UE, il est géré par la Commission et comprend une grande partie des fonds de développement pour les pays de zone Afrique-Caraïbes-Pacifique, alloués par le biais de l'UE. Les ressources du FED peuvent notamment être consacrées à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans les pays ACP.

Instruments commerciaux : Si les pays en développement ratifient les conventions de base des Nations unies en matière de droits de l'homme et de conditions de travail, ils peuvent bénéficier d'avantages commerciaux supplémentaires de la part de l'UE, sous la forme de tarifs d'importation réduits, conformément au système généralisé de préférences plus (SGP+). Le cas échéant, l'application de ce système peut aussi être suspendue, comme cela s'est produit pour le Sri Lanka en 2010, suite aux manquements concernant le respect des pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques, à la torture et aux droits de l'enfant<sup>93</sup>. Le système SGP+ permet donc de réagir aussi bien de façon positive que négative.

90 Wolfgang Benedek, *EU Action on Human and Fundamental Rights in 2009, European Yearbook on Human Rights*, publié par Wolfgang Benedek, Florence Benoît-Rohmer, Wolfram Karl, Manfred Nowak, Vienna/Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2010, p. 87-108, p. 98.

91 Résolution du 16 décembre 2010 du Parlement européen relative au rapport annuel 2009 sur les droits de l'homme dans le monde et à la politique de l'Union en la matière (2010/2202 (INI), paragraphe 114.

92 Dans ce contexte, il est intéressant que le Wall Street Journal ait critiqué l'attribution de fonds à des organisations luttant contre la peine de mort aux États-Unis. Voir *Europe Hectors America: One reason it's hard to take Europe seriously*, Wall Street Journal, 9 mars 2011, p. 13.

93 Règlement du Conseil de l'UE n° 143/201, 15 février 2010.

## **Instruments réactifs**

Déclarations et entretiens diplomatiques : Généralement faites par le Haut Représentant ou le Parlement européen, les déclarations permettent d'exprimer les préoccupations de l'UE à l'égard de la situation dans un pays donné. Celles-ci peuvent aussi donner lieu à un entretien diplomatique, demandé par exemple par le chef de la délégation de l'UE sur place. Une telle demande n'est pas toujours rendue publique.

Sanctions : En cas de graves violations des droits de l'homme, l'UE peut prendre diverses sanctions, notamment embargo sur les armes, restrictions en matière de voyages et de délivrance des visas et gels des avoirs bancaires, que ce soit en application d'une décision du Conseil de sécurité des Nations unies ou de sa propre initiative. Elle recourt de plus en plus fréquemment à cet instrument, comme encore récemment face à la situation dans plusieurs pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

Missions dans le cadre de la PESC : Il peut s'agir de missions militaires telles que l'opération EUFOR-ALTHEA en Bosnie-Herzégovine ; de missions de police telles que EURPOL RD Congo ; ou encore de missions axées sur le renforcement de l'état de droit telles que EUJUST LEX Irak. Leur mandat ne porte pas toujours explicitement sur les droits de l'homme, mais devrait en tout cas permettre de suffisamment s'y attacher, ainsi qu'à la construction de l'état de droit.

Les États membres, les ONG et le SEAE s'accordent dans l'ensemble à juger suffisants les instruments européens actuels en faveur des droits de l'homme et ne semblent guère éprouver le besoin d'en élaborer de nouveaux<sup>94</sup>. Le manque de cohésion de la politique en la matière est par contre la cible des critiques. Aucun critère ne permet de déterminer quand et dans quel but un instrument donné doit être utilisé<sup>95</sup>. Certains disent trouver nécessaire d'établir des priorités plus claires (notamment compte tenu de la capacité réduite du SEAE) ; de rationaliser et d'harmoniser les instruments existants ; de parvenir, pour autant que possible, à une répartition claire des tâches entre les différentes parties concernées ; et – surtout – de promouvoir la mise en œuvre, notamment grâce à des évaluations régulières et à l'échange d'informations sur l'application des instruments.

La stratégie en matière de droits de l'homme que la Haute représentante, Catherine Ashton, devrait soumettre courant 2011 contribuera peut-être à apporter une réponse aux éléments ci-dessus. Elle devrait en tout cas éclaircir la position de l'UE par rapport au système mondial des droits humains. Comme l'a montré le chapitre I, un cadre normatif solide a été élaboré au cours des décennies passées, sous la forme d'un système de traités internationaux auxquels ont souscrit la majorité des États membres des Nations unies. Il doit aussi constituer le cadre de référence pour l'UE, même si jusqu'à présent cette dernière n'est pas en tant que telle partie à la plupart de ces traités. Sa récente ratification de la convention sur les handicapés annonce peut-être celle à venir d'autres instruments des droits de l'homme des Nations unies. Il serait souhaitable que l'Union apporte son appui au système mondial des droits humains en réaffirmant qu'elle se

94 C'est ce qui ressort clairement des entretiens menés à Bruxelles les 17 et 18 mars 2011.

95 Kirsten Shoraka, *supra* n° 10, p. 71.

considère liée par les neuf conventions de base en la matière<sup>96</sup> et qu'elle souscrit au travail du Conseil des droits de l'homme, dont la mise en œuvre de l'Examen périodique universel (EPU), et à celui des organes des Nations unies.

De plus, la nouvelle stratégie de la Haute représentante pourrait créer un cadre général pour l'élaboration de stratégies nationales des droits de l'homme, instamment réclamé par le Parlement européen et correspondant à une volonté répandue parmi les États membres et au sein du SEAE. Ces politiques internes devraient faire partie intégrante d'une vaste stratégie européenne pour les relations et les activités de l'UE avec le pays concerné. Le COHOM et les groupes de travail géographiques devraient établir ensemble les stratégies des droits de l'homme à appliquer par pays. Au sein du SEAE, les unités géographiques et celle des droits de l'homme devraient être conjointement responsables de la mise en œuvre. Pour l'UE comme pour les États membres, les stratégies des droits de l'homme devraient constituer le cadre de la politique et de l'engagement des instruments dans le pays considéré.

Concernant les instruments financiers, l'AIV souligne l'importance des négociations sur les nouvelles perspectives financières (le budget pluriannuel pour la période 2013-2020). Dans ce cadre, il va aussi falloir se pencher sur le choix des outils à engager sur le terrain des droits de l'homme et de la démocratie, et sur la nécessité éventuelle d'un levier spécifique, tel que l'IEDDH. Pouvant être engagé dans un délai relativement court, bénéficiant en partie aux organisations sociales indépendantes et en partie à l'observation des élections, cet instrument présente des caractéristiques telles que l'AIV estime son maintien essentiel<sup>97</sup>. Parallèlement, il faudra aussi veiller à ce que les lignes budgétaires géographiques réservent des fonds suffisants pour les processus relatifs aux droits de l'homme et à la démocratie, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient – voir le récent avis de l'AIV sur le monde arabe<sup>98</sup> –, mais également dans d'autres régions qui ne sauraient être négligées.

### **III.2 Les acteurs de l'UE**

#### *La Haute représentante et le SEAE*

Au sein de l'UE, la question des droits de l'homme dans l'action extérieure de l'Union ressortit au Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité,

96 À savoir : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; la Convention relative aux droits de l'enfant ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées ; la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

97 Précisons que si la justification de l'utilisation des moyens de cet instrument financier n'est pas toujours optimale, il ne peut, dans une certaine mesure, en être autrement compte tenu de la part de risques et d'impondérables inhérente au fait de travailler avec des organisations de société civile (« *Sometimes you might lose* », selon les termes d'un interlocuteur rencontré à Bruxelles).

98 Rapport de l'AIV *Hervormingen in de Arabische regio; kansen voor democratie en rechtsstaat?* [Réformes dans le monde arabe : perspectives pour la démocratie et l'état de droit ?], avis n° 75, La Haye, mai 2011.

également vice-président de la Commission. Selon Catherine Ashton, qui occupe actuellement ces fonctions, les droits humains sont au cœur même de son mandat (« le fil d'argent de notre action extérieure et un critère en or pour notre politique étrangère<sup>99</sup> »). Le SEAE, progressivement mis en place depuis décembre 2009, est chargé d'épauler la Haute représentante.

L'attention que le SEAE prêtera aux droits humains et les capacités qui seront disponibles en la matière suscitent des préoccupations. Ce n'est qu'après que la nécessité en ait été débattue qu'une section particulière a finalement été dédiée à ces droits au sein de la direction Questions mondiales et multilatérales, par ailleurs toujours en quête de son directeur exécutif. Il importe que ce poste revienne à une personne possédant de solides connaissances en matière de droit humanitaire et de droits de l'homme, tout comme il importe, parallèlement, que les unités géographiques disposent d'une expertise dans ce dernier domaine. Il faut particulièrement veiller à l'intégration (*mainstreaming*<sup>100</sup>) de la question des droits humains au SEAE dans son ensemble. La participation systématique des spécialistes en la matière devrait être garantie pour l'élaboration des déclarations et des documents, comme par exemple en réaction aux récents événements en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Il faudrait aussi s'assurer de l'attention méthodique des représentants spéciaux de la Haute représentante (actuellement au nombre de 11, répartis par région géographique) envers les droits de l'homme et à la démocratie.

Par ailleurs, le Parlement européen a proposé de nommer des représentants spéciaux pour un certain nombre de thèmes afférents (défenseurs des droits de l'homme, droit humanitaire international, droits des femmes et droits des enfants)<sup>101</sup>. L'AIV estime qu'une telle proposition doit être examinée attentivement. Les représentants spéciaux peuvent contribuer à la cohérence interne, par exemple par l'élaboration de politiques et l'information des comités pertinents des ambassadeurs (COPS et COREPER II). Véritables visages de l'UE sur leur terrain spécifique, ils peuvent aussi en accroître la visibilité extérieure. Cependant, il faut éviter de doubler ce qui se fait déjà au niveau international, en particulier dans le cadre des Nations unies. Aussi l'AIV estime-t-il que la nomination de plusieurs représentants spéciaux n'est pour l'instant pas opportune, tandis que celle d'un seul – dont le mandat couvrirait l'ensemble de la thématique des droits de l'homme – aurait une valeur ajoutée, et doit être sérieusement envisagée. La politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme pourrait y gagner en cohérence et en constance, et l'engagement de l'Union dans cette question en visibilité.

Les délégations de l'UE dans les pays tiers doivent elles aussi disposer de capacités et d'une expertise suffisantes dans le domaine des droits humains. À Bruxelles, divers interlocuteurs se disent préoccupés par ce point et affirment que les délégations en Afrique du Nord ont le sentiment d'avoir négligé les droits de l'homme et les processus de démocratisation. La formation est un autre aspect crucial. L'AIV souscrit à ce propos à l'appel du Parlement européen en faveur d'une formation obligatoire, en matière de droits

99 Discours de Catherine Ashton, Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne, sur le rapport annuel des droits de l'homme, devant le Parlement européen, Strasbourg, le 15 décembre 2010, SPEECH/10/757.

100 Pour la définition de *mainstreaming*, voir l'avis n° 38 de l'AIV, *De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens* [Les Nations unies et les droits de l'homme], La Haye, septembre 2004, p. 26 et suiv.

101 Résolution du 16 décembre 2010 du Parlement européen, *supra* note 89, paragraphe 6.

de l'homme, du personnel de l'UE, y compris les chefs de délégation et les directeurs du SEAE<sup>102</sup>.

### *Le Conseil*

Les organes du Conseil concernés par la politique extérieure en matière de droits de l'homme sont le COHOM, les groupes de travail géographiques et thématiques, le COPS, COREPER II et le Conseil des affaires étrangères. Créé en 1987, le COHOM traite notamment de situations spécifiques des pays et de sujets thématiques, de la mise en œuvre et de l'actualisation des lignes directrices, du déroulement des dialogues des droits de l'homme, et des affaires liées à un contexte multilatéral, tel que le CDH des Nations unies.

Contrairement à beaucoup de groupes de travail géographiques et thématiques, le COHOM est composé d'experts des capitales européennes et se réunit en moyenne une fois par mois à Bruxelles. Aux yeux de tous, cette construction entrave l'efficacité de son fonctionnement. Il n'a ni le temps, ni les capacités, ni les moyens de se pencher sur toutes les affaires pertinentes en matière de droits de l'homme. Au fil des ans, la charge de travail s'est considérablement accrue, nécessitant une augmentation de la fréquence des réunions. Par ailleurs, il importe – pour la cohérence de la politique et l'intégration des droits humains dans le travail du Conseil – d'établir une harmonisation et une coopération étroite avec les autres groupes de travail<sup>103</sup>, et un contact régulier avec les ambassadeurs du COPS et du COREPER. Si les États membres n'ont jusqu'ici pas trouvé de consensus en faveur de l'installation du COHOM à Bruxelles (le Royaume-Uni et l'Irlande y sont notamment opposés), celle-ci semble devoir n'être qu'une question de temps. Estimant que ce processus décisionnel doit être accéléré autant que possible, l'AIV juge positif de rechercher entre-temps des solutions temporaires, sous la forme de réunions informelles du COHOM et de rencontres avec les personnes de contact chargées des droits de l'homme des représentants permanents ou des capitales. L'instauration, depuis janvier 2011, d'un président fixe du COHOM – habilité à assister aux réunions du COPS – marque également un pas en avant.

Une autre préoccupation ressortant clairement des entretiens avec les ONG et les agents du SEAE concerne l'attitude de retrait adoptée par les États membres au fur et à mesure de la construction du SEAE. Le traité de Lisbonne a mis fin à l'élaboration de la politique par la présidence. Le fait que celle-ci est tournante a souvent été perçu comme un problème et le traité devait y remédier ; mais dans la pratique les choses semblent ne pas être aussi simples, si l'on en croit les interlocuteurs rencontrés. Une présidence forte peut accomplir beaucoup de choses en un semestre. La HR a maintenant l'initiative, soutenue par le SEAE, mais les capacités sont limitées (surtout dans la phase initiale). La coopération avec les États membres reste donc essentielle, tant à Bruxelles qu'au niveau des représentations dans les pays tiers. Un partage des tâches (*burdensharing*) entre l'UE et les États membres a été envisagé à titre de solution. Certains États pourraient ainsi jouer un rôle moteur dans les domaines de la peine de mort, de la torture ou des violences liées au genre. Une autre suggestion est de créer un pool d'experts issus des États membres, qui pourrait relayer le SEAE par l'apport de compétences particulières, par

102 *Ibid.*, par. 5.

103 Dans ce contexte, il faut aussi penser à la coordination avec le groupe de travail sur les droits fondamentaux (notamment en ce qui concerne les aspects droits de l'homme de la politique interne, par exemple sur le terrain de la justice et des affaires intérieures).

exemple pour des dialogues des droits de l'homme spécifiques. Lorsque ces dialogues sont menés par le SEAE, ils devraient inclure la présence sur place des représentants des États membres, ce qui leur permettrait d'être mieux informés et de se sentir liés par les accords passés. « *Member States have to come back, with their resources and their coordination. Currently we are going backwards* », selon les mots d'un des interlocuteurs rencontrés à Bruxelles<sup>104</sup>.

### *Le Parlement européen*

Au sein du parlement européen, la sous-commission aux droits de l'homme (DROI) de la Commission des affaires étrangères (AFET) s'occupe de la politique extérieure en matière de droits de l'homme. Depuis des décennies, le Parlement européen plaide résolument en faveur du renforcement des droits de l'homme dans l'action extérieure de la CE/UE. L'inclusion de clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords avec des pays tiers sont notamment le fruit de la pression qu'il n'a cessé d'exercer en la matière<sup>105</sup>. Il surveille l'utilisation de l'IEDDH et suit attentivement le déroulement des dialogues des droits de l'homme, ainsi que l'engagement de l'UE dans le Conseil des droits de l'homme des Nations unies. En outre, le Parlement européen commande régulièrement des études externes<sup>106</sup> et adopte de nombreuses résolutions sur la situation des pays ou sur des cas individuels (en tout 38 en 2009). À la suite du rapport annuel du Conseil sur les droits de l'homme, dont une partie est consacrée à ses activités, il adopte chaque année une résolution d'ensemble détaillée<sup>107</sup>.

Bien que le Parlement se soit toujours voulu soucieux des droits de l'homme, seule une sous-commission a jusqu'à présent été chargée de la politique extérieure en la matière. Certains députés européens pensent qu'elle se transformera en commission à part entière après les élections de 2014 – d'autant que les présidents de groupes deviennent de plus en plus actifs dans ce domaine à l'importance et au prestige croissants. D'autres ont une opinion plus réservée à ce propos.

Ses compétences limitées ont longtemps fait du Parlement européen un organe essentiellement consultatif, aux conclusions non contraignantes en matière morale et éthique (notamment les droits de l'homme, durablement placés, à tort, dans cette catégorie). Ce caractère non contraignant s'efface cependant au fil de l'élargissement des pouvoirs du Parlement, qui peut, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, approuver les accords avec les pays tiers. Ainsi les intérêts économiques, politiques et commerciaux seront-ils peut-être plus que par le passé mesurés à l'aune des progrès des droits de l'homme sur certains terrains. Cela pourra, dans le cas d'accords commerciaux, rapidement engendrer une tension entre la Sous-commission des droits de l'homme (qui veille à l'application des clauses en la matière) et la Commission du commerce international INTA. Il importe donc que les droits de l'homme et les autres aspects de la politique extérieure soient pesés avec soin. C'est seulement à cette condition que les

104 Nicolas Berger, d'Amnesty International, au cours d'un entretien le 18 mars 2010.

105 Wolfgang Benedek, *supra* note 88, p. 98.

106 En 2009, notamment les études *Freedom of Religion and Belief and the Freedom of Expression et Business and Human Rights in EU External Relations*.

107 Par exemple : Résolution du 16 décembre 2010 du Parlement européen, *supra* note 89.



compétences élargies dont dispose désormais le Parlement européen pourront avoir un impact positif sur la place de ces droits dans la politique extérieure de l'UE.

Considérant l'ensemble des organes concernés, l'AIV perçoit une certaine tendance dans la façon dont ils intègrent les droits de l'homme. Le Parlement européen, le Conseil et l'UE en tant que telle – par le biais de la Haute représentante Catherine Ashton – accordent aux droits de l'homme et aux processus de démocratisation une place centrale. Cependant, il apparaît que les organes exécutifs ne sont pas correctement équipés. Au sein du Parlement, c'est une sous-commission qui est chargée de la question des droits de l'homme. Au sein du Conseil, c'est le COHOM, qui ne dispose que de capacités et de moyens limités. Et au SEAE, les capacités et l'expertise disponibles en la matière sont insuffisantes face aux tâches à accomplir. L'AIV souligne cette faiblesse institutionnelle, défavorable à la mise en œuvre concrète de la politique en matière de droits de l'homme. Le chapitre suivant traitera de cet aspect.

### III.3 La pratique

Comment les instruments des droits de l'homme dont dispose l'UE sont-ils appliqués dans la pratique et pour quels résultats ? Il est difficile de répondre, en particulier à la dernière question. À cet égard, la publication du rapport annuel du Conseil<sup>108</sup>, qui donne un bon aperçu de ce qui est fait, est sans aucun doute pertinente, y compris pour la visibilité de l'action de l'UE. Mais ce rapport, uniquement descriptif, n'analyse pas l'efficacité de la politique menée. Si le Parlement européen a demandé une évaluation de l'efficacité de tous les instruments de l'UE<sup>109</sup> et l'établissement de critères comparatifs spécifiques, aucune évaluation générale n'est encore disponible. Cependant, à partir de la littérature relative à des éléments spécifiques de la politique en matière de droits humains, un certain tableau se dessine.

S'agissant de pays dont l'UE a réussi à influencer les évolutions en matière de droits de l'homme et de démocratie, la politique d'adhésion est citée sans exception : « *Enlargement of the EU is, in itself, a form of EU foreign policy. It puts the EU in a position to shape large parts of the applicant states' domestic and foreign policies*<sup>110</sup> ». En utilisant efficacement ce levier, l'UE a contribué avec succès à ce que non seulement des États comme l'Espagne et le Portugal mais aussi et surtout les États de l'ex-bloc de l'Est deviennent, dans un délai relativement court, des régimes démocratiques dont le respect des droits de l'homme est l'un des principes. Ceci est indissociable du fait que, dans le cadre de son élargissement à l'Est, l'UE a explicitement posé ce respect et celui des règles démocratiques comme condition centrale de l'aide, du commerce et – en fin de compte – de l'adhésion<sup>111</sup>. « *The EU is less concerned with protecting human rights within its member states but has a major input on the human rights situation in candidate countries by applying fairly strict*

108 Conseil de l'Union européenne, « Droits de l'homme et démocratie dans le monde ; rapport sur l'action de l'UE : juillet 2008 à décembre 2009 », *supra* note 83.

109 Résolution du 16 décembre 2010 du Parlement européen, *supra* note 89, paragraphes 10 et 21.

110 Kirsten Shoraka, *supra* note 10, p. 78.

111 Ulrich Sedelmeier, *The EU's role as promotor of human rights and democracy. Enlargement policy practice and role formation*, in O. Elgström, M. Smith (eds), *The European Union's Roles in International Politics*, New York: Routledge, 2006, p. 118-135, p. 121.

*political admission criteria* », estime Manfred Nowak sur ce point<sup>112</sup>.

Les études consacrées à la politique de l'UE envers les autres pays et régions brossent un tableau plus sombre. Ainsi, à partir d'une analyse de la politique menée avec la Birmanie, Cuba et le Zimbabwe, Karen Smith conclut que les relations bilatérales de l'UE avec ces trois pays sont déterminées par le consensus minimal et relèvent d'une politique incohérente. Selon elle, ceci est révélateur de l'incapacité des États membres à s'entendre sur des sanctions drastiques dès lors qu'elles sont susceptibles de nuire à leurs intérêts politiques ou économiques<sup>113</sup>. La politique multilatérale de l'UE envers ces pays se caractérise aussi par ses inconséquences. Si elle veut effectivement jouer un rôle cosmopolite actif, l'UE devra y remédier car selon Smith « *taking a principled stance and then backtracking on it fundamentally damages the credibility and legitimacy of its role* ».

La conclusion que tire Stefania Panebianco de l'analyse empirique du rôle de l'UE en tant que vecteur de normes dans le pourtour méditerranéen va dans le même sens :

« (...) *although the EU tends to consider human rights and democracy (HRD) as distinct elements of its international identity and HRD promotion permeates the EU political rhetoric, the EU's promotion of HRD seems more part of political discourse than a priority of international action. The impact the EU had on Med countries in terms of normative influence remains weaker than might be expected*<sup>114</sup> ».

Selon l'auteur, le processus de Barcelone, conçu en vue de donner un cadre régional aux relations avec les pays méditerranéens, est apparu inapte à la transmission des normes et valeurs de l'UE aux pays concernés. La déclaration de Barcelone, les accords euro-méditerranéens et les déclarations politiques dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (PEM) supposent l'adhésion de tous les partenaires aux droits de l'homme et à la démocratie. Cependant, l'écart est grand entre les déclarations officielles et la façon dont ces principes sont mis en pratique. « *The EU cannot in the long run blindly accept that the leaders of the Med countries adhere to common political documents and treaties and officially plead for democratic institutions which are only formally recognized or partially implemented* », indique Panebianco, dans une remarque qui apparaît – a posteriori – prémonitoire<sup>115</sup>. Elle plaide pour l'engagement d'instruments financiers en vue de forcer les changements démocratiques et pour l'utilisation d'instruments de contrôle afin de surveiller les progrès. Une approche descendante est ici cruciale. En termes d'efficacité, la différence entre le processus d'adhésion et celui de Barcelone est considérable, signale Panebianco.

112 Wolfgang Benedek, *EU Action on Human and Fundamental Rights in 2009*, *European Yearbook on Human Rights*, publié par Wolfgang Benedek, Florence Benoit-Rohmer, Wolfram Karl, Manfred Nowak, Vienna/Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2010, p. 31-47, p. 42.

113 Karen E. Smith, *The limits of proactive cosmopolitanism. The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe*, in O. Elgström, M. Smith (eds), *The European Union's Roles in International Politics*, New York: Routledge, 2006, p. 155-171, p. 168.

114 Stefania Panebianco, *The constraints on EU action as a 'norm exporter' in the Mediterranean*, in O. Elgström, M. Smith (eds), *The European Union's Roles in International Politics*, New York: Routledge, 2006, p. 136-154, p. 150.

115 *Ibid.*, p. 151.



Concernant les clauses et les dialogues relatifs aux droits de l'homme mis en œuvre par la CE/UE, un certain nombre de conclusions peuvent aussi être tirées. Ainsi, les premières ne donnent pas lieu à une approche uniforme. Les accords passés avant 1995 avec des pays tels que le Canada, la Chine et les membres de l'ASEAN n'ont pas été renégociés afin de les y inclure. En 1997, l'UE a signé avec l'Australie une déclaration moins formelle, parce que ce pays refusait l'introduction d'une clause relative aux droits de l'homme ; le même scénario s'est reproduit avec la Nouvelle-Zélande<sup>116</sup>.

L'insertion d'une telle clause dans un accord est généralement peu suivie d'effet. Ainsi les clauses précédemment mentionnées des accords de partenariat avec les pays d'Afrique du Nord n'ont quasiment jamais été invoquées. La mise en œuvre des clauses relatives aux droits de l'homme est problématique car, faute de toujours savoir précisément quand et comment y recourir, il est relativement aisé d'en faire une application sélective.

Il ressort de la documentation pertinente comme de la plupart des entretiens menés à Bruxelles que l'accord de Cotonou, développé conjointement par l'UE et les pays ACP, fournit le cadre le plus élaboré et le plus efficace en matière de clauses relatives aux droits de l'homme, tant du point de vue du contenu que de celui de la procédure de mise en œuvre. Il pourrait être appliqué plus fréquemment dans d'autres contextes de coopération. Le premier texte (véritable précurseur de cet accord) à comprendre une disposition spécifique dédiée aux droits de l'homme a été la Convention de Lomé IV de 1989. Depuis, cette clause a été développée pour devenir un élément essentiel des traités conclus, dont le non-respect peut conduire à la mise en œuvre de mesures appropriées, y compris la suspension de la coopération. Sauf en cas d'urgence particulière, ces mesures ne peuvent être prises qu'après que les parties concernées ont procédé aux consultations prescrites par la procédure<sup>117</sup>. Celle-ci prévoit notamment que la partie requérante envoie une invitation motivée et que les consultations ne durent pas plus de 60 jours. À l'issue des discussions, les deux parties rendent généralement leurs conclusions publiques dans un communiqué de presse ou par le biais d'un autre média. Actuellement, les invitations de l'UE en vue de consultations paraissent en principe au Journal officiel de l'Union européenne, tout comme les mesures appropriées décidées par le Conseil, pour lesquelles les conditions de levée sont aussi souvent mentionnées. Ces décisions sont par ailleurs automatiquement réexaminées à intervalles réguliers. En indiquant les principales raisons et le déroulement d'une consultation relative aux clauses droits de l'homme de l'accord de Cotonou, ainsi que les mesures éventuellement prises, l'UE contribue de façon significative à la transparence et à la visibilité de l'ensemble du processus.

Cependant, le Parlement européen<sup>118</sup> et de nombreux auteurs<sup>119</sup> signalent que la pratique

116 Kirsten Shoraka, *supra* note 10, p. 71 et Karin Arts, *Development Cooperation and Human Rights: Turbulent Times for EU Policy*; in M. Lister (ed), *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, Oxford: Westview Press, 1999, p. 7-27, p. 17.

117 Article 96 de l'accord de Cotonou.

118 Résolution du 16 décembre 2010 du Parlement européen, *supra* note 89, paragraphe 115.

119 Kristen Shoraka, *supra* n. 10, p. 34-37 ; Karin Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, La Haye, Kluwer Law International, 2000, et *Political Dialogue in a "New" Framework* in O. Babarinde et G. Faber, *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement*, Leiden, Nijhoff, 2005, p. 155-175.

laisse encore beaucoup à désirer. Rares sont les réactions à un soutien favorable destiné à éviter les effets négatifs des clauses relatives aux droits de l'homme. Concernant le contenu de ces clauses, durant les renégociations de l'accord de Cotonou, l'UE a braqué certains pays ACP par la forte pression politique qu'elle a exercée afin d'élargir les dispositions relatives aux droits de l'homme en fonction de ses intérêts et de son agenda, par exemple en matière de migration, d'armes de destruction massive et à propos du rôle de la Cour pénale internationale. En outre, il est arrivé et il arrive que leur application dans le cadre de la coopération au développement entre l'UE et les pays ACP soit sélective. Il n'a ainsi jamais été sérieusement question de sanctions commerciales envers le Nigéria (y compris dans les années quatre-vingt-dix, sous le régime de Sani Abacha), et ce, bien que les exportations de pétrole aient constitué et constituent toujours une importante source de revenus pour ce pays.

Plus globalement, l'efficacité des dialogues des droits de l'homme est discutable. Jusqu'ici, l'expérience semble montrer que la position de demandeurs des pays candidats et des pays ACP est déterminante. Dans ses relations avec ces pays, l'UE peut alors assez facilement exercer une pression ou même poser des exigences, ce qui n'est guère voire pas possible avec d'autres pays. Ainsi, si elle mène depuis 15 ans un dialogue des droits de l'homme avec la Chine, celui-ci n'a enregistré aucun progrès tangible, comme le constatent notamment le Parlement européen et la communauté des ONG<sup>120</sup>, qui qualifient aussi le dialogue avec la Russie de décevant<sup>121</sup>. L'AIV veut ici souligner qu'il est en soi déjà bon qu'un dialogue soit mené avec ces pays sur des questions qui étaient auparavant censées relever uniquement de la souveraineté nationale. Force est cependant de constater que l'efficacité du cadre offert par les dialogues des droits de l'homme dépend surtout de la volonté d'engagement du pays tiers. En son absence, l'instrument a sans doute plus d'effet sous une forme adaptée, par exemple en travaillant avec des indicateurs concrets des avancées réalisées.

Si le tableau des résultats des interventions de l'UE en matière de droits de l'homme dressé ici est loin d'être complet, il montre que l'efficacité de l'action est discutable sous divers aspects et que différentes parties signalent un manque de cohérence, de constance et de crédibilité, trois qualités essentielles à la réussite de la politique.

### **III.4 Conditions de l'efficacité**

#### *Cohérence*

Concernant la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme, l'AIV distingue deux formes pertinentes de cohérence : en premier lieu, la cohérence (interne) de la politique de l'UE ; en second lieu, la cohérence (externe) entre cette politique et celle menée par les États membres.

La force de l'UE réside dans le large éventail d'instruments dont elle dispose afin d'élaborer sa politique extérieure, allant des dialogues politiques et de la pression

120 Résolution du 16 décembre 2010 du Parlement européen, *supra* note 89, paragraphe 164.

121 Ces deux points ressortent des entretiens menés à Bruxelles avec des représentants des ONG, le 18 mars 2011. Voir l'analyse des relations entre l'UE et la Russie dans le rapport de l'AIV *De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang* [La coopération entre l'Union européenne et la Russie : une question d'intérêt mutuel], avis n° 61, La Haye, juillet 2008.

diplomatique aux accords de commerce, de pêche et de coopération au développement. Par ailleurs, l'Union est un acteur de poids sur le plan économique et financier. Un aperçu de ces instruments a été donné au paragraphe 1 du présent chapitre. En vue de favoriser autant que possible leur renforcement mutuel, il importe qu'ils soient tous utilisés de façon harmonisée.

Sur le plan des accords, la base permettant une politique extérieure cohérente en matière de droits de l'homme existe. Ainsi, l'article 21 du traité sur l'UE pose de façon globale lesdits droits et la démocratie comme les principes transversaux présidant à l'action internationale de l'Union<sup>122</sup>. Et dans le domaine du commerce, par exemple, l'article 205 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui oriente la politique commune en la matière, dispose que : « L'action de l'Union sur la scène internationale (...) repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visés au chapitre 1 du titre V du traité sur l'Union européenne ». Là encore une référence à l'article 21.

Mais en fin de compte, il s'agit surtout de mettre en œuvre et d'appliquer concrètement une politique cohérente. Cela signifie par exemple que les résultats des dialogues des droits de l'homme doivent être pris en compte dans les dialogues politiques plus larges et les sommets avec les pays tiers concernés. Il faut aussi mieux considérer le rapport entre coopération économique et respect des droits de l'homme dans les relations avec ces pays.

Ce dernier point renvoie à la question de la conditionnalité. Le respect des droits de l'homme comme condition de l'aide ou des relations commerciales constitue une problématique complexe<sup>123</sup> et l'AIV estime qu'elle doit être abordée avec prudence. Si une approche positive et la recherche du dialogue doivent toujours être privilégiées, il importe aussi, pour les cas de violations graves ou systématiques des droits humains dans lesquels l'engagement d'autres instruments est resté sans effet, de pouvoir utiliser la menace d'une suspension de l'aide ou celle de sanctions économiques ou autres. À l'extrême, dans une telle situation, les relations pourraient même être totalement rompues. Mais il ne faut pas sous-estimer la complexité des choix qui se posent alors. Les clauses relatives aux droits de l'homme doivent être appliquées de façon raisonnée et adaptée à la situation concrète. L'AIV estime que dans la pratique actuelle il arrive trop souvent que ces clauses ne soient pas invoquées, ce qui est fâcheux et nuit à la crédibilité de la politique européenne des droits de l'homme.

Si l'unité des droits de l'homme du SEAE dispose d'une expertise spécifique, il faudra également, comme plaidé précédemment, disposer des connaissances en la matière dans les unités géographiques et sur des terrains tels que le commerce, le développement et l'énergie. Les droits humains sont encore trop souvent considérés comme le domaine réservé d'un groupe relativement restreint d'experts. Outre l'intégration des droits de l'homme dans l'enceinte bruxelloise, déjà mentionnée, la cohérence interne de la politique de l'UE nécessite également une étroite coopération entre la structure européenne et les délégations sur le terrain, ainsi que l'harmonisation de l'action menée à Bruxelles avec celle des postes multilatéraux à New York et Genève. Les résultats de l'EPU réalisé au sein

<sup>122</sup> Voir le chapitre 1.

<sup>123</sup> Lorand Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

du Conseil des droits de l'homme et ceux de l'examen des rapports sur les pays par les organes des traités des Nations unies peuvent être pris en compte lors de l'attribution des moyens de l'UE. D'un autre côté, ce qui est traité dans le cadre bilatéral peut aussi être considéré dans le système multilatéral.

Parallèlement, la seconde forme de cohérence (externe), elle aussi essentielle, exige que l'action de l'UE et celle des États membres concordent le plus possible. Ainsi, dans une communication de 2001, la Commission appelle à : « Promouvoir une plus grande cohérence entre les activités de la Communauté européenne, les autres activités de l'Union européenne et celles des États membres, [élaborer] une approche des droits de l'homme et de la démocratisation entre les pays et les régions qui soit à la fois transparente et cohérente, qui évite de faire deux poids deux mesures et qui emploie tous les instruments disponibles<sup>124</sup> ». Divers interlocuteurs rencontrés à Bruxelles ont fait remarquer que l'action des États membres est parfois contraire à celle que mène ou est censée mener l'UE, ou qu'ils laissent parfois celle-ci monter au créneau tandis qu'eux-mêmes adoptent un tout autre ton dans leurs relations bilatérales avec les pays concernés. Le message en direction des pays tiers est donc très ambivalent, ce qui nuit à l'efficacité de la politique de l'UE. Afin d'y remédier quelque peu, il serait souhaitable de dresser un tableau de la politique bilatérale des États membres et des activités entreprises autant par leurs représentations dans les pays tiers que par les délégations de l'UE. Pour autant que l'AIV puisse en juger, un tel inventaire n'existe pas encore. Il sera nécessaire d'en établir un, et de l'actualiser régulièrement, si l'on veut parvenir dans le futur à une réelle répartition des tâches au sein de l'Union, comme le plaide le gouvernement néerlandais (voir le début du présent chapitre).

#### *Constance*

La constance suppose un engagement rationnel et l'application des instruments disponibles. S'il est clair qu'il n'existe pas de recette universelle ni de remède miracle instantané, la politique de l'UE en matière de droits de l'homme pourrait davantage cadrer avec le développement vigoureux du droit international dans ce domaine, tant sur le plan du droit conventionnel que du droit coutumier. Il est maintenant généralement admis qu'il incombe aux États non seulement de favoriser et de protéger les droits de l'homme pour leur propre population mais aussi d'y contribuer pour celle d'autres pays, principe qui s'exprime notamment dans la responsabilité de protéger<sup>125</sup>.

Un tel principe, qui entraîne la limitation du « deux poids deux mesures » dicté par des motifs purement politiques ou de l'engouement irréfléchi, contribue au renforcement de la légitimité et de l'efficacité de la politique des droits de l'homme.

Souligner l'importance de la responsabilité de protéger comme instrument de cette politique peut aussi aider à définir plus clairement et affiner les instruments politiques existants, et à améliorer ainsi la constance de la mise en œuvre des orientations.

124 COM(2001), « Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers », 252 final, 8 mai 2001, annexe 2 (axes d'intervention).

125 Pour plus d'informations, voir le rapport de l'AIV *Nederland en de Responsibility to Protect: de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wredeheden* [Les Pays-Bas et la responsabilité de protéger les populations contre les crimes de masse], avis n° 70, La Haye, juin 2010.

À cet égard, les clauses des droits de l'homme sont édifiantes. Elles restent souvent formulées en termes généraux alors qu'elles pourraient être précisées et spécifiquement adaptées aux pays concernés, et que les conséquences liées à leur non-respect devraient aussi être indiquées. Encore une fois, l'accord de Cotonou pourrait ici servir d'exemple. Divers interlocuteurs rencontrés à Bruxelles soulignent l'importance de préciser ce qui est convenu avant de conclure les accords. Une fois signés, rien ne garantit que les clauses des droits de l'homme qu'ils comportent soient effectivement invoquées. La probabilité est cependant d'autant plus grande que le processus préalable a été mené avec rigueur.

Dans ce cadre, il est souvent dit qu'il faut éviter le « deux poids deux mesures ». Estimant qu'il n'y a pas d'approche unique qui serait valable dans toutes les situations, l'AIV est favorable à une stratégie ajustée aux particularités des pays tiers. L'efficacité des instruments varie de l'un à l'autre et ce qui est possible ou pertinent ici ne l'est pas là. En Chine par exemple, la formation d'avocats des syndicats est une stratégie efficace, car elle permet qu'ils contribuent à leur tour au respect de la législation de leur pays. Il faut rechercher au cas par cas ce qui est le plus efficace – et réalisable. Les stratégies des droits de l'homme élaborées pour chaque pays devraient dégager clairement les instruments choisis et les résultats attendus de leur application. Dans ce contexte, il est essentiel que l'UE réfléchisse à l'approche la plus efficace de puissances émergentes telles que la Chine et l'Inde, ou encore de la Russie, ainsi que de leur impact sur le reste du monde (voir ci-après). Ici aussi, il peut être utile d'utiliser le matériel pertinent généré dans le cadre des Nations unies, sur la base des textes adoptés.

### *Crédibilité*

L'efficacité de l'UE en matière de droits de l'homme dépend de la crédibilité de son action, celle-ci étant de son côté déterminée notamment par la cohérence de la politique et la constance de sa mise en œuvre. Selon l'AIV, l'UE peut renforcer sa crédibilité en s'attachant aux points suivants : élaboration d'une politique crédible vis-à-vis de la Chine, de la Russie et d'Israël ; considération des limites de l'approche étatique et des critiques extérieures ; et volonté de mener un dialogue significatif.

Si elle veut gagner la confiance de tous, l'UE devra mener une politique étrangère crédible – y compris en matière de droits de l'homme – à l'égard des États-Unis, de la Chine, de la Russie et d'Israël, qui devrait engager les États membres au même titre qu'elle-même. La politique actuelle suscite certaines réserves. À propos d'Israël, on peut ainsi penser à la récente discussion que l'UE a consacrée à la revalorisation de l'accord d'association, au lieu de mener un dialogue des droits de l'homme critique sur, par exemple, l'action israélienne durant la dernière guerre de Gaza. Concernant les relations avec la Chine, l'UE n'a, depuis 1989, pas réussi à publier une communication commune relative aux conditions de levée de l'embargo sur les armes. Et la CEDH a prononcé à ce jour plus de 130 arrêts contre la Russie (notamment en matière de torture, d'assassinat et de disparitions forcées), sans que l'UE mette – visiblement – la question à l'ordre du jour de sa politique à l'égard de ce pays. Concernant les États-Unis, il est difficile de dresser un tableau complet de la politique européenne, dans la mesure où certaines démarches demeurent secrètes. Il est en tout cas clair que la situation à Guantanamo et d'autres mesures prises par les Américains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme suffisent à autoriser une prise de position critique. Comme cela s'est vu, au printemps 2010 l'Allemagne et le Danemark ont appelé, en interne, à formuler une politique claire, notamment concernant les droits de l'homme aux États-Unis, en Chine et en Russie. Cette initiative pourrait marquer un premier pas vers l'élaboration d'autres stratégies en la matière.

Pour être crédible, l'UE doit aussi reconnaître les limites de l'approche étatique classique et la difficulté croissante de faire évoluer la politique par la formulation de critiques, notamment en raison de l'influence et de l'assurance accrues de plusieurs puissances émergentes et pays en développement. L'UE devra réfléchir à l'attitude à adopter compte tenu de cette réalité. Mener le dialogue sur une base d'égalité semble être une voie prometteuse mais la question de la conditionnalité, évoquée plus haut, se pose alors à nouveau. La plupart du temps, il sera difficile de parvenir à un résultat si les pays tiers ne sont pas prêts à coopérer. Le défi est donc de les convaincre qu'il en va de leur intérêt, notamment (outre la méthode de la « carotte et du bâton ») en mettant à l'ordre du jour des questions importantes pour eux, par exemple les droits économiques, sociaux et culturels. L'élaboration des stratégies des droits de l'homme par pays peut y aider, celles-ci étant axées aussi bien sur la situation spécifique que sur les problèmes enregistrés sur le terrain par les délégations de l'UE. Parallèlement à l'approche visant les États, l'AIV estime judicieux de stimuler davantage le changement de l'intérieur (*bottom-up*). La promotion des droits de l'homme passe nécessairement par des acteurs sociaux indépendants, y compris les syndicats. L'UE doit donc elle aussi les soutenir. Si nécessaire et possible, ses délégations pourraient apporter une contribution, éventuellement financière, à l'action des ONG indépendantes et des médias dans les pays tiers. Elles pourraient également discuter avec ces organisations de la stratégie à adopter et leur fournir des informations judicieuses.

L'UE devra se montrer déterminée à conduire un véritable dialogue sur les droits de l'homme avec les pays tiers. Il pourrait s'appuyer sur les conventions de l'ONU de défense de ces droits, qui, même si l'UE n'y est pas partie (à l'exception de la Convention sur les droits des personnes handicapées), ont été ratifiées par les États membres. Il devrait dès lors être possible de demander des comptes à ces derniers au sujet des violations et des abus se produisant sur le territoire de l'Union. On peut penser à la situation des Roms, aux droits des personnes LGBT ou à la question des migrants. Ce point a été clairement abordé lors d'un entretien à l'ambassade d'Indonésie, à Bruxelles<sup>126</sup>, au cours duquel les interlocuteurs rencontrés ont estimé que ce pays et l'UE connaissent des problèmes similaires (fragmentation et montée de l'extrémisme) et peuvent apprendre de leurs expériences respectives. La question de la gestion par l'UE de ses propres problèmes en matière de droits de l'homme a aussi été directement posée. Elle touche une corde sensible, car dans quelle mesure l'Union est-elle capable de soulever ces problèmes, et les États membres prêts à y consentir ? C'est ce qu'examinera le chapitre suivant. Mais il est en tout cas clair que la crédibilité de la politique extérieure de l'UE en matière de droits humains est étroitement liée à l'approche interne de ceux-ci. L'AIV est conscient qu'au sein des frontières européennes la situation des droits de l'homme contraste généralement de façon relativement favorable avec celle que connaissent plusieurs pays qui interpellent l'UE à ce propos. Cependant, celle-ci devrait considérer sa situation interne d'un œil moins indulgent et être davantage ouverte aux critiques des pays tiers.

La visibilité de la politique extérieure des droits de l'homme est souvent rapprochée de sa crédibilité. Or l'AIV estime, et de nombreux intervenants à Bruxelles avec lui, que ces deux caractéristiques ne sont pas toujours conciliables. La visibilité appelle la prudence, car la publicité peut avoir un impact sur des vies humaines et parce que la confrontation publique peut parfois s'avérer contre-productive. C'est pourquoi les décisions à ce sujet doivent être soigneusement pesées. La Haute représentante Ashton s'est engagée à rencontrer, lorsque cela est possible, les défenseurs des droits de l'homme au cours de ses déplacements à l'étranger, mais les stratégies en faveur de ces défenseurs ne sont

126 Entretien avec des agents de l'ambassade d'Indonésie à Bruxelles, le 18 mars 2011.



pas toujours rendues publiques compte tenu du risque pour les personnes concernées. Si presque tous les dialogues des droits de l'homme menés par l'UE font l'objet d'annonces, toutes les données n'en sont pas rendues publiques. Ce choix se défend, mais il ne doit pas conduire à ne rendre compte que du processus et passer systématiquement sous silence le contenu des discussions<sup>127</sup>. Il n'en reste pas moins que la visibilité de la politique menée et des actions concrètes est primordiale, non seulement pour la crédibilité de cette politique au sein et hors de l'UE, mais aussi en raison de la pression exercée par les prises de position ou les activités publiques.

Il faut enfin remarquer que l'efficacité de la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme dépend avant tout de la volonté politique des États membres. Dans ce contexte, le fait que la PESC (dont relèvent les instruments des droits humains) n'a pas de caractère supranational est un facteur de complication : « *Despite the fact that all Member States recognize that an effective EU will always exert more power and influence than any of them could individually, there is little appreciation of how irreconcilable the maintenance of national authority in foreign policy is with a common foreign policy*<sup>128</sup>. »

### **III.5 L'action de l'UE dans le cadre multilatéral**

La plupart des aspects abordés le chapitre précédent concernaient l'action tant bilatérale que multilatérale de l'UE, notamment pour ce qui est des conditions d'une politique efficace. Le cadre strictement multilatéral plaçant l'Union devant des défis particuliers, l'une des questions posées par le gouvernement à l'AIV est la suivante : « Comment renforcer l'intervention de l'Union dans les enceintes internationales des droits de l'homme (ONU, Conseil de l'Europe et OSCE), sans que l'unanimité se traduise par une perte du poids politique et du nombre de voix ? »

Pour y répondre, l'AIV considèrera plus particulièrement le rapport avec les Nations unies. En effet, il est plus juste de parler de *coopération* avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE que d'« intervention » de l'UE dans ces institutions. Il n'en reste pas moins que les recommandations relatives à l'ONU peuvent aussi s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, aux interventions de l'Union dans d'autres enceintes internationales.

Comme précédemment mentionné, l'action européenne en matière de droits de l'homme menée dans le cadre des Nations unies relève plutôt de la coordination entre États membres, dans la mesure où ceux-ci n'ont pas mandaté l'UE. De fait, on parle néanmoins de « l'UE » et de « l'action de l'UE ». L'AIV utilisera ici cette terminologie, même si dans la plupart des cas il s'agit le plus souvent, à strictement parler, d'une action coordonnée des États membres.

Ces dernières années, divers auteurs ont analysé de façon critique l'action en matière de droits de l'homme menée par l'UE dans le cadre des Nations unies. Plus particulièrement, le Conseil européen des relations étrangères publie depuis 2008 un rapport annuel consacré à cette action dans l'enceinte du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Articles et rapports dressent en général un tableau peu brillant.

127 Dans la préface du « Rapport mondial 2011 : L'inaction face aux abus », le directeur de Human Rights Watch, Kenneth Roth, déclare : « (...) l'Union européenne semble aujourd'hui beaucoup apprécier la stratégie du dialogue et de la coopération ; Catherine Ashton, la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique sécuritaire, ne cesse de préconiser une « diplomatie discrète » en toutes circonstances. »

128 Kirsten Shoraka, *supra* note 10, p. 72.

Ainsi les États membres ont déposé moins de résolutions au CDH qu'à la Commission des droits de l'homme durant ses dernières années d'existence<sup>129</sup>. La raison avancée est qu'ils ont essayé d'éviter une opposition trop importante et d'éventuelles défaites en ne déposant plus de résolutions par pays. Ils auraient aussi plus souvent qu'avant choisi de rechercher le consensus, par exemple en évitant une formulation susceptible de déclencher des résistances<sup>130</sup>. Selon les auteurs, la volonté de l'UE de faire du CDH un organe viable et efficace des Nations unies joue ici un rôle. Mais ils estiment que cette recherche du consensus se fait au prix des ambitions européennes en matière de droits de l'homme. Les questions sensibles, comme la réclamation de résolutions par pays et de sessions extraordinaires, sont évitées<sup>131</sup>.

En outre, les auteurs constatent que les États membres ont du mal à influencer l'ordre du jour du CDH et ses résultats, ce qui ressort des données quantitatives, comme le nombre de fois où la position de l'UE a été rejetée. Ainsi dans 55 des 70 votes qui se sont déroulés durant les douze premières sessions du CDH, les États membres de l'UE se sont trouvés en minorité (soit dans 78,5 % des cas). Ils ont également été mis en minorité au cours de huit sessions spéciales, dont six, convoquées à la demande de l'Organisation de la conférence islamique (OCI), concernaient des violations des droits humains par Israël. Les analystes considèrent la capacité de l'UE à influencer un grand nombre de pays comme limitée. En règle générale, seul un petit groupe d'États rejoint la position européenne<sup>132</sup>. L'UE est isolée surtout lorsqu'il s'agit de questions qui sont proposées au vote par l'OCI et le groupe des pays africains et qui portent sur le Moyen-Orient et la diffamation des religions. Le peu d'influence de l'UE au sein du CDH a été notamment flagrante lors des sessions extraordinaires consacrées au Congo et au Sri Lanka<sup>133</sup>.

129 Karen Smith, *The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence*, *Journal of European Public Policy*, 17:2, p. 232. La liste des résolutions par pays que l'UE déposait durant les dernières années de la Commission mais ne dépose plus aujourd'hui au CDH est longue ; elle comprend notamment la Biélorussie, la Tchétchénie, le Congo, l'Iran, l'Irak, le Turkménistan et le Zimbabwe.

130 *Ibid.*, p. 232.

131 *Ibid.*, p. 236.

132 *Ibid.*, p. 234. Il s'agit la plupart du temps de pays tels que le Canada, le Japon, la Corée du Sud, la Suisse et l'Ukraine.

133 Kirsten Shoraka, *supra* note 129, p. 234. Lorsqu'en novembre 2008 des combats ont éclaté dans l'Est du Congo, la France a demandé la tenue d'une session extraordinaire afin de débattre de questions relatives aux droits de l'homme. L'UE a déposé une résolution soulignant l'importance de la coopération avec la Cour pénale internationale, et le Congo a été appelé à autoriser la venue de rapporteurs spéciaux sur la torture et les exécutions extrajudiciaires. Mais elle l'a retirée sous la pression du groupe des pays africain. Le CDH a finalement adopté une résolution, déposée par ce groupe, ne mentionnant ni la Cour pénale internationale ni les rapporteurs spéciaux. Dans le cas du Sri Lanka, les États membres de l'UE ont demandé une session extraordinaire à la suite de l'écrasement des Tigres tamouls par le gouvernement, au printemps 2009. Le Sri Lanka a lors déposé lui-même une résolution dans laquelle il se félicitait de sa victoire sur les rebelles. Une proposition d'ajournement (*no-action motion*) a entraîné le rejet de divers amendements européens. La résolution finalement adoptée est très positive sur l'attitude du gouvernement srilankais. Voir la résolution S-11/1 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Assistance à Sri Lanka en vue de la promotion et de la protection des droits de l'homme, 27 mai 2009.



Selon l'ECFR, l'influence européenne décline également au sein de l'Assemblée générale des Nations unies. L'UE recueille moins de votes convergents : si, dans les questions des droits de l'homme, elle était suivie par les autres États à 71% en 1998, elle ne l'était plus qu'à 42 % en 2009-2010. Dans cette dernière période, la Chine et la Russie ont recueilli 69 % de votes convergents<sup>134</sup>. À New York comme à Genève, l'UE est capable de porter des questions à l'ordre du jour, mais ce sont les autres parties qui déterminent de plus en plus le résultat des débats<sup>135</sup>.

Ce tableau doit toutefois être nuancé. Tout d'abord, il faut rappeler que la répartition des voix au CDH n'est pas la même que celle pratiquée à l'ancienne Commission des droits de l'homme<sup>136</sup>. L'impact du vote est par conséquent différent et l'Union européenne doit agir avec circonspection, dans certains cas, pour obtenir le résultat souhaité. Ensuite, les analyses présentées ci-dessus sont essentiellement basées sur des données quantitatives, ce qui renvoie une image incomplète. En effet, la nature et l'importance des résolutions et des votes concernés n'étant pas prises en compte, les efforts et les résultats de l'UE ne sont pas analysés sur le fond. Enfin, il faut reconnaître que la plupart des analyses négligent de s'intéresser à l'efficacité *interne* de l'Union. Celle-ci semble avoir augmenté, comme le montrent certaines études et l'observation du CDH, au sein duquel les États membres agissent davantage de concert qu'ils ne le faisaient à la Commission. Souvent, les États de l'UE s'y expriment d'une seule voix, ce qui reflète le degré de coordination de leurs positions<sup>137</sup>. L'unité d'action présente d'ailleurs bien d'autres avantages, tels que le partage de connaissances et d'informations complémentaires. En outre, les États membres qui ne se seraient pas, de leur propre initiative, penchés sur des questions relatives aux droits de l'homme sont ainsi impliqués dans cette réflexion.

Néanmoins, cela demeure un défi incontestable pour l'UE d'exercer une influence et d'obtenir des résultats en matière de respect des droits de l'homme dans le cadre des Nations unies. La difficulté vient du décalage entre le fonctionnement de l'ONU, essentiellement intergouvernemental, et la nature de l'Union européenne, organisation principalement supranationale. L'unanimité systématique des États membres diluerait

134 Richard Gowan et Franziska Brantner, *The EU and Human Rights at the UN – 2010 review*, ECFR, Londres, septembre 2010, p. 3. En 1998, les États-Unis ont obtenu 75 % de votes convergents contre 40 % en 2010. Le taux de votes convergents s'élevait, toujours en 1998, à 40 % pour la Chine et 59 % pour la Russie.

135 Richard Gowan et Franziska Brantner, *The EU and Human Rights at the UN – 2009 review*, ECFR, Londres, septembre 2009, p. 7.

136 Les sièges de la Commission des droits de l'homme, qui en compte au total 53, étaient répartis ainsi : États africains : 15, États asiatiques : 12, États d'Europe orientale : 5, États d'Amérique latine et des Caraïbes : 11, États d'Europe occidentale et autres États : 10. Les 47 sièges du CDH sont répartis ainsi : États africains : 13, États asiatiques : 13, États d'Europe orientale : 6, États d'Amérique latine et des Caraïbes : 8, États d'Europe occidentale et autres États : 7.

137 Karen Smith, *supra* note 128, p. 229. K. Smith indique que l'UE n'a été confrontée que trois fois à des divergences de votes au sein du CDH, en lien avec des résolutions se rapportant au Moyen-Orient au cours des sessions suivantes : 1) la troisième session spéciale sur les violations des droits de l'homme durant les opérations militaires d'Israël dans les Territoires palestiniens (abstention de la France et vote négatif des autres États membres) ; 2) la session régulière de mars 2009 sur le même sujet (abstention de certains États membres, vote négatif des autres) ; 3) la douzième session spéciale d'octobre 2009 sur les crimes de guerre commis pendant le conflit à Gaza en 2009.

la voix individuelle des 27 pays, ce qui, dans le contexte de l'ONU, n'est pas forcément profitable. Concernant les questions de droits de l'homme, qui relèvent majoritairement de la PESC, les États membres disposent en principe d'une marge de manœuvre nationale. De plus, dans un environnement onusien, ils peuvent se sentir moins enclins à rechercher l'unité européenne<sup>138</sup>, et exprimer au contraire un avis divergent. Une telle division est bien entendu interprétée comme un signe de faiblesse de l'UE. Il est difficile de trouver un équilibre, l'idéal étant de combiner une coordination maximum des positions et la liberté, s'il y a lieu, d'exprimer une opinion nationale, ce qui est actuellement souvent le cas dans la pratique.

Il est possible que les difficultés rencontrées par l'UE sur ce terrain soient dues à la modification des rapports de force décrite au premier chapitre. Plus sûrs d'eux et plus affirmés, les États tels que la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud, mais aussi un certain nombre de pays en développement, constituent un paramètre que l'on aurait tort de négliger. L'Union européenne devra en tenir compte dans sa ligne d'action si elle veut conserver son influence. L'obstacle principal est la polarisation croissante entre le Nord et le Sud dans le système onusien en général, et au sein du CDH en particulier<sup>139</sup>, le conflit palestinien étant l'éternelle pomme de discorde cristallisant la solidarité du groupe des pays en développement. Cette polarisation entrave l'action de l'ONU alors que les crises, notamment dans le domaine des droits de l'homme, ne peuvent être résolues qu'avec souplesse<sup>140</sup>. En outre, elle empêche l'UE de rallier à son point de vue d'autres pays modérés, ces derniers ne pouvant rompre les alliances existantes. Ainsi, les États briguant un siège de membre permanent au Conseil de sécurité, comme le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud, ne seront pas disposés à mettre en jeu le soutien des pays en développement en prenant partie pour l'UE. Il est dans ces conditions complexe de mettre en place des coalitions réunissant des États de différentes régions.

Pourtant, cela ne signifie pas que l'Union européenne est impuissante. Elle peut réellement améliorer l'efficacité de son action dans le cadre des Nations unies en modifiant son approche sur certains points. Comme cela a déjà souvent été souligné, l'UE devrait veiller à ce que le processus de coordination des 27 États membres, qui exige énormément de temps et de travail, ne se fasse pas entièrement au détriment de l'ouverture vers les pays tiers et les autres groupements régionaux. C'est actuellement trop souvent le cas, à tel point que la coordination semble devenue un but en soi primant sur les résultats à atteindre au sein de l'ONU.

Contrairement aux États-Unis, l'UE ne mène pas de lobbying pour faire valoir ses positions. Par ailleurs, il est capital de relever que les questions relatives aux droits de l'homme dans le cadre de l'ONU ne sont pas ou très peu abordées par l'UE dans ses relations bilatérales avec les pays tiers. Ce qui se passe à Genève est presque totalement dissocié

138 Karen Smith, *supra* note 128, p. 224.

139 *Ibid.*, p. 235. L'UE rencontre souvent une forte opposition de la part de pays du Sud comme l'Égypte, le Pakistan, la Chine, l'Afrique du Sud et Cuba, ainsi que, de façon croissante, de la part de la Russie.

140 Richard Gowan et Franziska Brantner, *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, ECFR, Londres, septembre 2008, p. 31.

de l'action extérieure de l'Union telle que définie à Bruxelles<sup>141</sup>. En outre, l'UE ne prend pas la peine de déterminer explicitement sa stratégie d'action dans le cadre de l'ONU. Le COHOM n'accordant que peu d'attention à l'identification des objectifs multilatéraux et à la formulation des stratégies pour y parvenir, les priorités de l'Union concernant les droits de l'homme dans le contexte des Nations unies ne sont pas toujours claires<sup>142</sup>. Cette méthode ne favorise pas l'efficacité de l'action européenne au sein de l'ONU, qui pourrait être améliorée si elle était devenue plus stratégique, grâce à une communication et une coordination plus poussées entre Bruxelles, Genève, New York et les différentes capitales. Les initiatives de l'Union au CDH comme à l'Assemblée générale pourrait ainsi recevoir davantage de soutien, par le biais d'une diplomatie bilatérale intensive, par exemple vis-à-vis de pays comme la Chine et la Russie<sup>143</sup>.

Le CDH reproche souvent à l'UE d'être trop sélective et d'avoir deux poids, deux mesures<sup>144</sup>. L'EPU est une excellente occasion de montrer que les États membres de l'Union sont ouverts à la critique, y compris entre eux. Une démarche de coordination légère<sup>145</sup> entre les 27 durant la préparation de l'EPU permettrait un examen mutuel de leurs situations respectives en matière de droits de l'homme<sup>146</sup>, à condition que cela ne donne pas lieu à des arrangements visant à éviter les questions impliquant une modification de la législation nationale, ainsi que cela s'est produit par le passé selon les analyses de l'ECFR<sup>147</sup>.

Dans le contexte délicat que nous avons décrit, l'Union européenne devra investir dans la formation de nouvelles coalitions. Il faudra définir de nouveaux arguments incitant les États tiers à faire preuve de flexibilité et à s'engager dans des alliances en rupture avec

141 Karen Smith *supra* note 129, p. 235. Ce point est connu depuis longtemps. En 2003, la Commission a déjà indiqué que les dialogues politiques bilatéraux menés par l'UE devaient refléter les objectifs européens à l'égard de l'ONU. Voir : Commission européenne, Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme, COM (2003) 526 final, 10 septembre.

142 Karen Smith, *ibid.*, p. 237. Voir aussi : Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2009 sur l'évolution du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, et notamment le rôle de l'Union, P6\_TA (2009) 0021.

143 Richard Gowan et Franziska Brantner, *The EU and Human Rights at the UN – 2009 review*, *supra* note 134, p. 7-8.

144 Karen Smith *supra* note 129, p. 235-236. La législation européenne en matière de migrations a non seulement rencontré la désapprobation des États d'Amérique latine et d'Afrique, mais aussi du système onusien. La Haute commissaire pour les droits de l'homme Louise Arbour a adressé au représentant de l'UE Bernard Kouchner une lettre critiquant la directive européenne sur le retour et l'invitant à définir une politique européenne de migration dans le respect des droits de l'homme internationalement reconnus. Richard Gowan et Franziska Brantner, *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, *supra* note 139, p. 45.

145 Durant l'EPU, l'UE met en place une coordination légère, c'est-à-dire que la présidence ne s'exprime pas au nom des 27 mais s'efforce de coordonner l'intervention des États membres suivant les mêmes canaux. Voir : Richard Gowan et Franziska Brantner, *ibid.*

146 *ibid.*, p. 62.

147 *ibid.*, p. 45.

les relations existantes. Cela nécessite la création de nouvelles enceintes de discussions ainsi qu'une certaine ouverture au dialogue. Les États membres de l'Union devront montrer qu'ils acceptent d'être confrontés à leurs propres défaillances en matière de droits de l'homme<sup>148</sup>. Nous reviendrons sur ce point au prochain chapitre.

### **III.6 Conclusion**

La mise en œuvre d'une politique des droits de l'homme au niveau européen représente pour les États membres un important avantage d'échelle. Néanmoins, cela peut entraîner un décalage de la politique sur les terrains où elle ne dépasse pas un consensus minimum.

Au cours du temps, l'UE a élaboré un large éventail d'instruments pour la politique extérieure des droits de l'homme, destinés autant à la prévention et au soutien qu'à la réplique. Bien que l'Union dispose des instruments appropriés, l'usage qu'elle en fait soulève certaines critiques. Les priorités doivent être clairement identifiées. Il faut également parvenir à plus de cohérence entre les instruments disponibles, systématiser leur utilisation et favoriser leur mise en œuvre par des évaluations régulières et l'échange d'informations.

La stratégie des droits de l'homme que C. Ashton a annoncée pour 2011 pourrait pourvoir à ces besoins. Elle viendrait de plus soutenir le système mondial des droits de l'homme, si l'UE affirmait qu'elle se considère liée par les conventions de base des Nations unies et qu'elle souscrit au travail du Conseil des droits de l'homme, y compris la mise en œuvre de l'EPU. Outre cette stratégie, il peut être pertinent d'instaurer des stratégies par pays, offrant un cadre adapté à la politique et la mise en œuvre d'instruments et de moyens spécifiques.

La politique extérieure des droits de l'homme de l'UE fait intervenir divers acteurs, dont les plus récents, le Haut représentant et le SEAE, précisent petit à petit les contours de leur rôle. Il est crucial que le SEAE, autant à Bruxelles qu'au sein des délégations dans les pays tiers, dispose de suffisamment de connaissances et de capacités dans le domaine des droits de l'homme. Le fonctionnement du Conseil pourrait être considérablement amélioré en faisant du COHOM un groupe de travail établi à Bruxelles et en augmentant la fréquence de ses réunions. Le vide consécutif à la disparition de la présidence tournante du Conseil pourrait partiellement être comblé par le renforcement du rôle du COHOM et l'accroissement des capacités du SEAE. Enfin, désormais doté de nouvelles compétences d'approbation des accords commerciaux avec les pays tiers, le Parlement européen pourrait affirmer son rôle en matière de droits de l'homme en instituant une commission à part entière consacrée à ce thème (et non une sous-commission comme cela est le cas à l'heure actuelle).

Dans la pratique, les résultats de la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme sont mitigés. Si l'intégration des droits de l'homme et de la démocratisation dans la politique d'adhésion est généralement considérée comme un exemple d'action efficace et réussie de la part de l'Union, la mise en œuvre de la politique des droits de l'homme dans les relations avec d'autres parties du monde laisse encore à désirer. Sélectivité, inconstance et défaut de suivi systématique des clauses et procédures y afférentes bloquent régulièrement toute action efficace. Toutefois, malgré quelques faiblesses, beaucoup jugent positivement la pratique de l'accord de Cotonou en matière

148 *Ibid.*, p. 58.

de droits humains, autant du point de vue du contenu que des procédures, une pratique qui pourrait servir d'inspiration ou d'exemple pour les relations de coopération de l'UE avec d'autres pays tiers. L'expérience montre que tout dialogue ou consultation sur le terrain des droits de l'homme n'a d'efficacité que si les pays concernés sont réellement disposés à s'engager. Les échanges avec la Chine et la Russie n'ont pour l'instant pas enregistré de résultats significatifs, ce qui porte à s'interroger sur la définition de nouvelles modalités de dialogue.

L'AIV distingue trois conditions générales nécessaires à l'efficacité de la politique européenne des droits de l'homme : cohérence, constance et crédibilité. La cohérence est importante autant au sein de la politique de l'UE qu'entre cette politique et celle des États membres. Si les traités garantissent suffisamment la cohérence au niveau des politiques européennes, cela ne se reflète pas encore dans leur conception et leur mise en œuvre. Quant à la cohérence entre l'action de l'UE et celle des États membres, elle doit aussi être renforcée, par exemple en améliorant l'échange d'informations.

La constance de la politique extérieure dépend en grande partie de l'abandon de la pratique injustifiée du deux poids, deux mesures. Il n'en reste pas moins nécessaire, dans un souci d'efficacité, de mener une politique adaptée à chaque cas, prenant en compte la situation concrète dans un pays donné ou pour un thème donné. Une telle approche sur mesure peut s'appuyer sur les documents pertinents produits par les Nations unies.

La crédibilité de l'Union dépend de sa cohérence et de sa constance, mais aussi de sa capacité, et de celle des États membres, à adopter une attitude constructive mais critique à l'égard de pays importants tels que les États-Unis, la Chine, la Russie et Israël. Il faut aussi que l'UE reconnaisse les limites de l'approche étatique classique, basée sur la formulation de critiques en vue de faire évoluer la politique. Il semble plus constructif de stimuler le changement de l'intérieur (*bottom-up*), en menant un dialogue basé sur l'égalité, l'Union devant à cet égard être prête à faire face aux problèmes de droits de l'homme à l'intérieur de ses frontières.

Les interventions multilatérales, notamment au sein de l'ONU, placent l'UE devant des défis spécifiques, en partie liés au fait qu'une organisation essentiellement supranationale opère dans un cadre intergouvernemental. Par ailleurs, la recomposition des rapports de force internationaux complique l'intervention de l'UE et la création de coalitions suprarégionales. L'Union européenne peut toutefois améliorer l'efficacité de son action en accordant davantage d'attention et de temps à l'ouverture envers les pays tiers, à la coordination entre Bruxelles, Genève, New York et les capitales, au renforcement de la cohérence entre politique bilatérale et multilatérale, ainsi qu'à la formation de nouvelles coalitions.

## IV Cohérence des politiques intérieure et extérieure en matière de droits de l'homme

Les droits de l'homme sont une part importante de ce que l'UE considère comme son identité internationale. Comme on l'a vu au chapitre précédent, l'Union se veut une autorité normative sur ce terrain. Mais la question se pose de savoir comment l'UE peut mettre en pratique au niveau interne cet engagement extérieur en faveur des droits de l'homme. Les organisations de la société civile émettent de nombreuses critiques visant le respect des droits humains à l'intérieur de l'Union, par exemple en ce qui concerne la situation des Roms, les conditions carcérales, la violence contre les femmes et les enfants, les minorités sexuelles ou encore la politique en matière d'asile et de migration<sup>149</sup>. La crédibilité de l'UE a également été ébranlée par la collaboration de plusieurs États membres à certaines activités de lutte contre le terrorisme<sup>150</sup>. Tout en soulignant que ces critiques ne se rapportent qu'en partie aux choix politiques de l'Union et de ses institutions et qu'elles s'adressent tout autant aux États membres à titre individuel, il faut reconnaître que cette distinction est difficile à établir, a fortiori pour l'observateur externe, et que ces deux lignes d'action sont considérées comme indissociables. Ce point sera abordé plus en détail au chapitre suivant (cf. V.1).

Le rapport entre politiques des droits de l'homme intérieure et extérieure est un thème souvent débattu. Caractérisé par un manque de cohérence, il est souvent présenté comme un facteur important de discrédit de l'UE sur la scène internationale. Des voix s'élèvent régulièrement pour demander des réformes dans ce domaine, afin de conférer à l'UE un rôle fort et efficace. Déjà cité plus haut, l'article de Philip Alston et Joseph Weiler identifiait ce problème dès 1999 :

« At the end of the day, the Union can only achieve the leadership role to which it aspires through the example it sets to its partners and other states. Leading by example should be the *Leitmotiv* of a new European Union human rights policy<sup>151</sup>. »

Dans le même article, les auteurs évoquent une certaine schizophrénie de l'Europe dans son approche des droits de l'homme, une question que des travaux plus récents présentent encore comme cruciale. Ainsi, Wolfgang Benedek affirme : « A central challenge, which will become even more important in the future, is (...) whether the EU will strive to give equal attention to the external dimension of human rights promoted in the world and the internal dimension of the protection of fundamental rights within the European Union<sup>152</sup>. »

149 Voir : Amnesty International, *The EU and human rights: making the impact on people count*, Londres/ Bruxelles, 2009 ; et Kristi Severance, *France's expulsion of Roma migrants: a test case for Europe*, Migration Policy Institute, 2010, <<http://www.migrationinformation.org>>.

150 Voir notamment : Monica den Boer, *The EU and Counter-Terrorism: Human Rights in the Balance?*, in URIOS, *The Law on Terror*, Wolf Legal Publishers 2003, p. 29-45.

151 Philip Alston et J.H.H. Weiler, *supra* note 70, p. 7.

152 Wolfgang Benedek, *supra* note 88, p. 108.

Le présent chapitre aborde les questions soulevées par le décalage entre politique intérieure et politique extérieure des droits de l'homme : quelles sont les principales lacunes à l'échelle interne et quelles pistes s'offrent à l'Union pour les combler ? Après avoir examiné dans une première partie la situation actuelle, ce chapitre étudiera les possibilités de renforcer la cohérence de la politique européenne en matière de droits de l'homme.

#### **IV.1 Politique intérieure de l'UE en matière de droits de l'homme : État des lieux**

Avant toute analyse, il est nécessaire de définir précisément ce que l'on entend par politique intérieure en matière de droits de l'homme. On distingue deux volets principaux : d'une part, le droit, la politique et l'action mis en œuvre par l'Union et ses institutions, organes et agences ; d'autre part, la politique des droits de l'homme menée par les États membres. Cette dernière recouvre à la fois l'application de la législation européenne et le respect des droits humains par l'État membre lui-même. Qu'elle soit ou non dictée par le droit européen, la politique des États membres doit, selon l'AIV, être considérée comme une composante de la politique intérieure de l'UE, ne serait-ce que parce qu'elle est perçue en tant que telle par le reste du monde. Le regard que portent les pays tiers sur l'Union est en effet une donnée essentielle dans le débat relatif à la cohérence entre politique extérieure et intérieure.

##### *La politique de l'UE et de ses institutions, organes et agences en matière de droits de l'homme*

Les traités établissent une distinction entre politique extérieure et politique intérieure. Alors qu'à l'article 21 du traité sur l'UE les droits de l'homme sont expressément désignés comme l'un des objectifs principaux de l'Union dans ses relations extérieures, ils ne sont pratiquement pas mentionnés quand il s'agit du droit ou de la politique intérieure. Comme nous l'avons vu au chapitre II, les États membres sont principalement préoccupés par la reconnaissance mutuelle et la coordination de leur droit interne sur des terrains majeurs tels que la liberté, la sécurité et la justice ainsi que la coopération civile et pénale. En matière de migrations, l'accent est davantage mis sur la maîtrise des flux et le renforcement des frontières que sur le respect des droits de l'homme<sup>153</sup>. L'impact négatif de l'action européenne dans ce domaine est d'ailleurs la cible des critiques<sup>154</sup>.

Il existe en outre un décalage entre les compétences octroyées à l'UE au fil du temps et la contrôlabilité de cette dernière en matière de droits de l'homme. En effet, dans de nombreux domaines, l'UE s'est vu attribuer de plus en plus de compétences auparavant assumées par les États membres, alors que, contrairement à ceux-ci, elle n'est pas comptable du respect des droits de l'homme dans le cadre de l'exercice de ces compétences. L'UE n'étant partie à aucune convention de défense des droits de l'homme, à l'exception de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, son action n'est pas évaluée, comme celle des États membres, par un organe régional ou international

153 Voir par exemple Jari Pirjola, *European asylum policy: inclusions and exclusions under the surface of universal human rights language*, 11 European J. Migration & L. 347, 2009.

154 Voir par exemple Amnesty International, *Human rights dissolving at the borders? Counterterrorism and EU criminal law*, Bureau européen d'Amnesty International, Bruxelles, 2005 ; et Catherine Teitgen-Colly, *The European Union and asylum: an illusion of protection*, 43 Common Mkt. L. Rev. 1503, 2006.



de contrôle. Elle n'est pas non plus soumise à l'examen périodique universel (EPU) réalisé par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Ainsi apparaît un hiatus, puisque l'UE occupe une place à part et agit de façon autonome, tout en attendant – à juste titre – des pays tiers qu'ils se conforment aux acquis actuels en matière de droits humains ainsi qu'aux recommandations des organes conventionnels de l'ONU. C'est là une position difficilement conciliable avec le rôle normatif que souhaite jouer l'UE sur la scène mondiale.

On peut à ce propos noter la réticence de la Cour de justice à renvoyer à des instruments régionaux et internationaux des droits de l'homme, en dehors de la CEDH. Ainsi, dans l'affaire Kadi<sup>155</sup>, la Cour de justice a indiqué que certaines décisions prises par l'Union européenne en application de résolutions du Conseil de sécurité, approuvées conformément au chapitre VII de la charte de l'ONU, constituaient une violation du droit communautaire. Un arrêt qui, par ailleurs, apparaît comme un exemple positif de protection juridique.

Le rapport entre la Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme peut bien être qualifié de diplomatie supranationale commune<sup>156</sup>, il se caractérise par la préservation de l'autonomie et de la suprématie de la Cour de Justice dans les affaires européennes. En vertu de l'article 52, alinéa 3, de la Charte, la CEDH fait partie des sources du droit pour la Cour de justice, au même titre que le droit européen, en précisant toutefois que son interprétation peut être dans ce cas moins rigoureuse que celle qui en est donnée par la Cour des droits de l'homme. Réciproquement, la Cour des droits de l'homme accorde une certaine marge de liberté politique à l'UE en appliquant le principe de la protection équivalente, selon lequel la Cour n'est pas compétente pour juger de la protection des droits de l'homme dans l'Union dès que cette protection est considérée comme équivalente à celle garantie au sein du Conseil de l'Europe<sup>157</sup>. Cela investit particulièrement l'UE de la responsabilité de faire respecter les droits de l'homme à l'intérieur de ses frontières. L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH entraînera une modification des rapports entre l'UE et la Cour des droits de l'homme sur lesquels nous reviendrons dans la seconde partie du présent chapitre.

### *La politique des États membres en matière de droits de l'homme*

Comme évoqué en introduction, le respect des droits de l'homme dans les États membres laissent à désirer dans différents domaines, tels que l'orientation sexuelle, les conditions carcérales, la violence contre les femmes et les enfants, ou encore l'égalité de traitement entre les sexes, qui est loin d'être garantie dans tous les États<sup>158</sup>. Il faut ici également rappeler la récente affaire M.S.S. dans laquelle la Cour des droits de l'homme a conclu au

155 Affaires conjointes C-402/05 P & C-415/05 P, Kadi et Al Barakaat contre Conseil et Commission de l'Union européenne, 3 C.M.L.R. 41/2008.

156 Laurent Scheeck, *The supranational diplomacy of the European Courts: a mutually reinforcing relationship?*, in *The ECJ under siege: new constitutional challenges for the ECJ*, Giuseppe Martinico et Filippo Fontanelli eds., Ecfai University Press, 2009.

157 *Bosphorus Airways contre Irlande*, Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice, 30 juin 2005.

158 La France se place ainsi au 46<sup>e</sup> rang du classement établi dans le rapport sur l'égalité du Forum économique mondial, c'est-à-dire après la Jamaïque et le Kazakhstan. 82 % des parlementaires français sont des hommes (cf. *International Herald Tribune*, 1 juin 2011).



traitement inhumain des demandeurs d'asile en Grèce<sup>159</sup>.

Les États membres sont extrêmement réticents à accorder un rôle clairement défini à l'UE dans leur propre politique en matière de droits de l'homme. Citons par exemple le cas des expulsions de Roms par la France à l'été 2010 ou la réaction de la Hongrie face aux critiques qui se sont élevées début 2011 dans l'Union suite à une proposition de loi visant à censurer les médias<sup>160</sup>. Cette résistance se retrouve dans les traités. Malgré la portée étendue de l'article 2 du traité sur l'Union européenne et l'adhésion de l'UE à la CEDH prévue à l'article 6, la réserve des États est sensible dès qu'il s'agit de l'évaluation et de la régulation de leur action interne. Le champ d'application de la Charte est limité par son article 51, qui stipule que le texte ne concerne les États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union<sup>161</sup>.

L'article 7 du traité sur l'Union européenne, qui prévoit la suspension d'un État, pourrait offrir le fondement nécessaire à la définition d'une procédure de contrôle du respect des droits de l'homme par les États membres, mais cela n'a pas encore abouti dans la pratique. L'inclusion de cet article au traité d'Amsterdam en 1992, puis son adaptation dans le traité de Nice en 2001 avaient d'abord donné l'impression que les États membres avaient surmonté leurs réticences vis-à-vis du contrôle européen. Après l'amendement de l'article, le Parlement européen avait constitué en 2002 un réseau d'experts indépendants sur les droits fondamentaux afin d'examiner régulièrement la situation des droits de l'homme dans les États membres et de présenter un rapport annuel à ce sujet. Cependant, en 2007, à la création de l'Agence des droits fondamentaux, ce réseau fut remplacé par le réseau FRALEX dont la mission excluait expressément la rédaction de rapports systématiques<sup>162</sup>. De même, il n'existe aucun contrôle juridictionnel préalable à la décision

159 M.S.S. contre Belgique et Grèce, Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice, 21 janvier 2011.

160 La France a engagé en août 2010 une campagne d'expulsions collectives des Roms présents sur son territoire, en particulier ceux d'entre eux originaires de Roumanie. De nombreuses critiques ont été émises, notamment par Viviane Reding, commissaire européenne, et le Parlement européen, qui affirmaient que cette politique était contraire au droit de l'Union. Aux yeux de la France, ces mesures étaient du ressort strictement national. Le 14 septembre 2010, V. Reding a engagé une procédure contre la France devant la Cour de justice de l'UE puis y a finalement renoncé le 19 octobre, après la mise en conformité de la législation nationale à la réglementation européenne par le gouvernement français. Le 1<sup>er</sup> janvier 2011, alors que le relais de la présidence européenne est passé à la Hongrie, le gouvernement hongrois annonce l'entrée en vigueur d'une loi limitant la liberté de la presse. L'Union européenne y est opposée, cette loi allant à l'encontre du droit européen. Après avoir d'abord ignoré les critiques, la Hongrie accepte le 16 février 2011 d'amender la nouvelle loi suivant les propositions de la commissaire européenne N. Kroes. Le 7 mars, les amendements sont approuvés par le Parlement hongrois. La version amendée ne satisfaisant pas encore totalement le Parlement européen, N. Kroes se penche à nouveau sur le dossier.

161 Sur le contexte de l'article 51, voir Gráinne de Búrca, *The drafting of the EU Charter of Fundamental Rights*, 26 Eur. L. Rev. 214, 2001.

162 Voir : Gráinne de Búrca, *supra* note 29, p. 30. Le Conseil des ministres a cependant publié une déclaration selon laquelle il « pourra solliciter l'assistance de l'Agence en tant que personnalité indépendante, s'il l'estime utile dans le cadre d'une éventuelle procédure au titre de l'article 7 du traité UE. L'Agence n'effectuera toutefois aucun suivi systématique et permanent de la situation dans les États membres aux fins de l'article 7 du traité UE ». <[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fjs/rights/fsj\\_rights\\_agency\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fjs/rights/fsj_rights_agency_en.htm)>.

d'appliquer l'article 7 et d'adresser un avertissement à un État membre ne respectant pas les droits mentionnés à l'article 2. Il s'agit d'une décision purement politique du Conseil européen, qui ne repose sur aucune évaluation systématique.

On peut par conséquent se demander dans quelle mesure l'article 7 est applicable. S'il possède une certaine valeur préventive, ses critères d'application ne sont pas totalement discernables. De plus, les implications de la procédure sont telles qu'elle ne saurait être employée qu'en tout dernier ressort. En d'autres mots : « The heaviness of the procedure by these provisions and the potentially damaging consequences of invoking them make them weapons of last resort. They will do little to reinforce the protection afforded to individuals in concrete cases<sup>163</sup>. »

Le mandat actuel de l'Agence des droits fondamentaux créée en 2007 ne permet pas de combler les lacunes mentionnées ci-dessus, puisqu'il consiste uniquement à fournir assistance et expertise aux institutions compétentes de l'Union et des États membres, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, à collecter, publier et diffuser des données, à effectuer les analyses nécessaires et à conseiller l'Union et ses membres. L'article 3 du règlement portant création de l'Agence comporte une clause comparable à celle figurant dans la Charte, qui stipule que la mission de l'Agence se limite à l'application du droit européen au sein de l'UE et des États membres.

En conclusion, l'AIV constate donc que l'incohérence entre politique extérieure et politique intérieure en matière de droits de l'homme correspond en réalité à la différence du niveau d'ambition européen sur ces deux terrains. À l'extérieur, l'UE se distingue des nombreux autres acteurs mondiaux par son intention, ouvertement déclarée, de mener une politique normative. Au sein de ses frontières, son ambition n'atteint pas ce niveau.

#### **IV.2 Une politique intérieure plus énergique en matière de droits de l'homme**

Aux critiques visant la politique des droits de l'homme de l'Union européenne, les États membres opposent parfois comme argument que les problèmes auxquels ils sont confrontés dans ce domaine sont d'un tout autre ordre que les violations évidentes ou systématiques commises dans le reste du monde. Cela n'est pourtant pas toujours vrai. Ainsi, l'affaire M.S.S. concernait le non-respect d'un droit fondamental énoncé à l'article 3 de la CEDH : celui de ne pas être soumis à des traitements inhumains. Dans tous les cas, l'UE se doit de reconnaître les violations perpétrées et de montrer sa volonté de trouver des solutions. Ces dernières ne résident d'ailleurs pas forcément dans des réformes de grande envergure. Le fait de pouvoir aborder ouvertement ces questions internes entre États membres, en se référant au cadre international pertinent, par exemple lors d'une réunion annuelle spéciale, représenterait déjà une avancée importante de même que, en ce qui concerne la politique des institutions européennes, l'adoption de la Charte des droits fondamentaux et l'adhésion de l'Union à la CEDH. Cela contribuerait de surcroît à combler l'absence de responsabilité décrite plus haut, les institutions européennes et les États membres devenant comptables des éventuelles violations des droits définis dans la CEDH. Il faut ici signaler l'initiative de la Commission européenne de mettre au point une

163 « La lourdeur de la procédure prévue par ces dispositions et les conséquences potentiellement dommageables de leur invocation en font une arme de dernier ressort. Elles apporteront peu au renforcement de la protection reconnue aux individus. » Commentaire d'Anthony Arnall à propos de l'article 7, nouveau à l'époque, in *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, Oxford University Press 1999, p. 219.

évaluation d'impact basée sur la Charte, qui mérite d'être ardemment soutenue<sup>164</sup>. La publication par la Commission d'un rapport annuel sur l'application de la Charte, le dernier étant paru le 11 mars 2011<sup>165</sup>, est également une décision très positive. Il serait possible d'envisager que ce rapport évolue pour devenir un mécanisme de suivi du respect des droits de la Charte par l'UE et les États membres.

Par ailleurs, comme nous l'avons remarqué pour la politique extérieure, il serait souhaitable que l'UE reconnaisse explicitement qu'elle ne peut plus, en tant qu'organisation supranationale, rester à l'écart du système international des droits de l'homme. Cela ne signifie pas qu'elle doive immédiatement s'engager dans de nouvelles et complexes procédures d'adhésion aux traités internationaux, mais plutôt déclarer clairement qu'elle s'estime liée par les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme. Il faudrait en outre rechercher le moyen d'intégrer à l'ensemble des domaines d'action de l'UE les recommandations et directives émanant des Nations unies, du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et des autres enceintes mondiales qui se penchent sur la question des droits de l'homme. L'AIV s'associe pleinement à l'appel lancé en ce sens par le Parlement européen<sup>166</sup>.

Une telle démarche implique notamment que l'UE favorise l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'ils lui sont applicables. Ainsi, l'arrêt interdisant l'expulsion des demandeurs d'asile vers la Grèce en raison des conditions d'accueil inhumaines devrait inciter l'Union à agir, puisqu'il met en cause le cœur même de la politique européenne d'asile.

La politique des droits de l'homme menée par les États membres, qu'elle découle ou non du droit communautaire, peut être examinée à la lumière de l'article 7 du traité sur l'UE, que l'AIV considère comme une base utile. En effet, la portée de cet article dépasse la seule application du droit européen, comme l'indiquent à la fois la formulation et les travaux du réseau d'experts indépendants constitué en 2002 et chargé de dresser un tableau appréciatif de la situation des droits de l'homme dans les États membres.

L'absence de mécanisme de suivi sur ce terrain constitue le talon d'Achille de la politique intérieure des droits de l'homme de l'UE, qui ne peut ni évaluer ni dénoncer la situation constatée dans un pays donné. Il ne semble pas exister de volonté de mettre en place un tel mécanisme. Considérant que cette attitude n'est pas tenable à long terme, d'autant moins que l'Union endosse un rôle de juge à l'égard non seulement des États membres mais aussi des pays tiers, l'AIV plaide pour le changement. Comme précédemment indiqué, il serait possible en premier lieu de définir une procédure de concertation régulière pour débattre de la politique des membres ainsi que, éventuellement, des institutions de l'UE, en s'appuyant sur les textes existants, tels que les recommandations des organes conventionnels de l'ONU, les résultats de l'EPU et le rapport annuel sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Le groupe de travail Droits fondamentaux et le commissaire chargé de ce portefeuille pourraient être impliqués dans la préparation de cette concertation dont le déroulement pourrait faire l'objet d'un rapport

164 Voir : *Commission Report on the Practical Operation of the Methodology for a Systematic and Rigorous Monitoring of Compliance with the Charter of Fundamental Rights*, COM (2009) 205 final, 29 avril 2009.

165 Voir : <[http://www.ec.europa.eu/justice/news/intro/news\\_intro\\_eu.htm](http://www.ec.europa.eu/justice/news/intro/news_intro_eu.htm)>.

166 Résolution du 16 décembre 2010 du Parlement européen, *supra* note 89, paragraphe 24.

public. Il apparaîtrait ainsi que l'UE considère sérieusement la question des droits de l'homme, y compris dans ses propres rangs.

L'examen de la politique JAI pourrait quant à lui s'inscrire dans le programme de Stockholm. Ce plan d'action adopté par le Conseil européen en décembre 2009, qui fixe les grandes orientations de l'Union en matière de liberté civile, de sécurité, de justice, d'asile et d'immigration pour cinq ans, prévoit en effet que la Commission sera invitée par le Conseil européen à présenter des propositions en vue d'évaluer la politique de coopération JAI<sup>167</sup>. Le texte indique en outre que « cette ou ces propositions devraient comporter, le cas échéant, un mécanisme d'évaluation reposant sur le système déjà bien établi de l'évaluation par les pairs. L'évaluation devrait être périodique, inclure un système de suivi efficace et contribuer à une meilleure compréhension des systèmes nationaux afin de permettre de définir les meilleures pratiques et les obstacles à la coopération. »

L'AIV estime souhaitable d'envisager l'adaptation du mandat de l'Agence des droits fondamentaux de sorte à en faire un Institut européen des droits de l'homme, conformément aux principes de Paris<sup>168</sup>. Il est tout du moins capital de lui octroyer la compétence de formuler des recommandations à l'endroit des États membres. Dans l'intervalle, afin de retenir l'attention de l'Union sur le terrain des droits de l'homme, elle pourra continuer à rédiger des rapports tels que celui publié début 2001 sur la situation des migrants en Grèce<sup>169</sup>, qui réunit de nombreuses et précieuses informations au sujet de ce problème manifeste. L'AIV est d'avis qu'il faut encourager l'Agence à poursuivre dans cette voie.

### **IV.3 Conclusion**

L'AIV constate une nette différence du niveau d'ambition affiché en matière de politique extérieure et de politique intérieure, cette dernière recouvrant aussi bien l'action des institutions européennes que celle des États membres, dans le cadre comme en dehors de l'application du droit communautaire. Alors que l'Union a élevé les droits de l'homme au rang d'objectif général de ses relations extérieures et aime à se présenter aux yeux du monde comme une autorité normative en la matière, elle présente des ambitions internes relativement modestes, comme en témoignent les traités mais aussi la grande autonomie de l'UE à l'égard du système international des droits de l'homme. Les États membres sont de plus particulièrement réticents à lui reconnaître un rôle dans l'évaluation de leur politique interne des droits de l'homme.

167 Doc. 17024/09 JAI 896 du conseil du 2 décembre 2009, par. 1.2.5. (Évaluation). On considère que ce passage trouve son origine dans un idée de l'ancien ministre néerlandais de la Justice, E. Hirsch Ballin, qui, durant l'élaboration d'un nouveau programme stratégique de JAI, parallèlement à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, a œuvré à l'instauration d'un observatoire de l'état de droit chargé de surveiller la situation des droits de l'homme dans les États membres.

168 Les principes de Paris ont été adoptés en 1992 par la Commission des droits de l'homme de l'ONU (rés. 1992/54) et en 1993 par l'Assemblée générale (rés. 48/143.) Ils se rapportent au statut, au mandat et au fonctionnement des instituts nationaux des droits de l'homme.

169 European Agency for Fundamental Rights, *Coping with a fundamental rights emergency, The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, Vienne, 2011.

L'AIV estime que cette situation n'est pas tenable à long terme. Si l'UE veut pouvoir porter un jugement sur la politique des droits de l'homme des pays candidats et d'autres pays tiers partout dans le monde, elle doit aussi se montrer disposée à exposer sa propre politique et ses actes à un examen critique et à les adapter si besoin. L'adoption de la Charte des droits fondamentaux et l'adhésion à la CEDH constituent des pas dans la bonne direction, qui peuvent obliger l'UE à rendre des comptes s'agissant du respect des droits contenus dans ces textes. L'UE devrait aussi s'attacher à combler la distance qu'elle a gardée jusqu'ici par rapport au système international des droits de l'homme et à mieux intégrer dans sa politique les recommandations et lignes directrices énoncées par les Nations unies et d'autres enceintes internationales.

Le système actuel ne connaît aucun mécanisme d'état des lieux et de discussion sur la situation des droits de l'homme au sein des États membres, problème qui n'a pas trouvé de solution à ce jour. Pour y remédier, il est envisageable d'instaurer une forme de concertation régulière, se fondant sur les rapports existants des Nations unies et d'autres institutions. À long terme, l'AIV plaide en faveur de l'adaptation du mandat de l'Agence des droits fondamentaux de sorte à en faire un Institut européen des droits de l'homme, conformément aux principes de Paris. Il est tout du moins capital de lui octroyer la compétence de formuler des recommandations à l'endroit des États membres.

## **V Conclusions et recommandations**

### **V.I Remarques générales**

Le contexte dans lequel la politique européenne des droits de l'homme prend forme a subi récemment d'importants changements. La position économique et politique de l'Occident sur la scène mondiale s'est affaiblie, suite notamment à la crise économique et financière de ces dernières années. Dans le même temps, de nouveaux acteurs de taille tels que la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud font davantage entendre leur voix et osent affirmer leurs divergences de vues par rapport à ce qu'ils considèrent comme un « agenda occidental » en matière de droits de l'homme. En outre, les États membres de l'UE sont de plus en plus souvent rappelés à leurs responsabilités en ce qui concerne les violations des droits de l'homme qui se produisent au sein de l'Union ou sur leur propre territoire.

Comme indiqué au chapitre I, le traité de Lisbonne, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> décembre 2009, permet de réunir un certain nombre de conditions institutionnelles en faveur d'une politique européenne des droits de l'homme cohérente et efficace. Fondé explicitement sur les droits de l'homme en tant que valeur à laquelle aspire l'Union, comme exprimé dans la Charte des droits fondamentaux, il permet surtout les avancées suivantes : adhésion prévue de l'UE à la CEDH, nomination d'un Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (également vice-président de la Commission) et création du Service européen pour l'action extérieure.

Les Pays-Bas sont actuellement le théâtre d'un vif débat sur l'utilité et la nécessité de la coopération européenne. Deux tendances se distinguent : d'un côté, on constate un euroscepticisme certain, caractérisé par la priorité croissante accordée à l'intérêt national et la réticence à l'égard de l'ingérence de Bruxelles, qui a nourri le débat récent sur le rôle et la pertinence de la Cour européenne des droits de l'homme ; de l'autre, il apparaît de plus en plus clairement que, pour garantir et si possible développer les acquis de plus d'un demi-siècle d'intégration européenne, il faudra justement intensifier la coopération dans un nombre croissant de domaines, souvent sensibles. Pensons par exemple à la sphère économique et financière ou à la politique d'asile et de migration.

Il est particulièrement pertinent de s'interroger sur l'efficacité de la politique européenne des droits de l'homme à l'heure où les relations mondiales sont en train de se recomposer, où l'UE se transforme et où la coopération européenne fait débat aux Pays-Bas.

Le chapitre II du présent avis a montré combien l'histoire de l'intégration européenne conjugue l'ambition de mener une politique volontariste en matière de droits de l'homme et l'ambivalence dans la mise en œuvre concrète de cette ambition.

Les premiers projets de création d'une communauté européenne politique, au début des années cinquante, lui assignaient comme objectif général de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans les États membres sur la base de la CEDH, dont il était entendu qu'elle ferait partie intégrante du statut communautaire. Le projet de traité instituant une communauté européenne politique contenait même un droit de recours individuel auprès de la Cour de justice de la Communauté européenne en cas de violation de la CEDH par les institutions communautaires.

Ces propositions recueillaient à l'époque un large soutien. Elles faisaient des droits de

l'homme une valeur centrale pour la politique intérieure comme extérieure, visaient l'intégration de la CEDH et prévoient des possibilités juridiques étendues pour garantir son respect. L'échec de la Communauté européenne de défense a cependant signifié leur abandon, et le processus d'intégration s'est poursuivi durant une longue période sur la base d'objectifs beaucoup plus limités et pragmatiques, principalement de portée économique.

À la fin des années soixante et durant les années soixante-dix, la jurisprudence de la CJCE a initié un renversement de tendance sur ce terrain, qui allait progressivement aboutir à l'intégration des droits de l'homme dans l'ordre juridique européen. Il ne s'agissait plus tant de se demander si la Communauté européenne devait se préoccuper de la protection de ces droits que de définir sa mission dans ce domaine. Les organes politiques européens ont commencé à s'exprimer à ce sujet. Le Conseil européen a ainsi considéré, dans sa déclaration de 1973 sur l'identité européenne, que le respect des droits de l'homme était un élément fondamental de cette identité. En 1977 a suivi la première déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les droits de l'homme.

Il a fallu attendre 1992 et le traité de Maastricht pour que soit officiellement reconnu que les droits de l'homme font partie intégrante du droit européen. Le renforcement du respect de ces droits et des libertés fondamentales a alors été élevé au rang d'objectif politique officiel, principalement pour les activités extérieures telles que la coopération au développement et la politique étrangère et de défense commune.

Mais la dimension interne a aussi connu des avancées positives dans la période qui a suivi. Ainsi, les traités d'Amsterdam et de Nice ont introduit un mécanisme permettant de suspendre certains droits d'un État membre coupable ou présentant un risque clair de graves violations des droits de l'homme (article 7). L'adoption de la Charte des droits fondamentaux a constitué une étape importante, bien que son caractère juridiquement contraignant n'ait été reconnu que sur le tard, qu'elle n'ait pas été intégralement insérée dans le traité et qu'un protocole permette à quelques pays de restreindre son application. Objet de discussions depuis 1979, l'adhésion à la CEDH est finalement devenue une obligation aux termes du traité de Lisbonne. Enfin, l'Agence des droits fondamentaux a été créée en 2007, mais n'a aucun mandat pour examiner le respect des droits de l'homme en interne, autant par les États membres que par les organes européens.

Malgré les avancées mentionnées ci-dessus, il est frappant de constater, suite à ce bref survol historique, à quel point au cours des années l'écart s'est creusé entre les ambitions extérieures et intérieures de l'Europe en matière de droits de l'homme. Ce sont surtout les États membres qui ont toujours fait preuve d'une grande réticence à laisser la Communauté puis l'Union européenne jouer un rôle significatif en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme sur son territoire. Alors qu'à son article 21 le traité UE nomme explicitement les droits de l'homme comme objectif général de toutes les relations extérieures de l'UE, pour la politique intérieure il réduit à ce sujet le rôle de l'UE à ses domaines de compétence, notamment la lutte contre la discrimination et l'exclusion sociale.

Bien que les compétences de l'UE ne soient manifestement pas plus étendues dans le domaine extérieur qu'en interne, depuis le début des années quatre-vingt-dix, les droits de l'homme ont occupé une place beaucoup plus importante et systématique dans les relations avec les pays tiers qu'à l'intérieur de l'UE. Pensons aux critères de Copenhague pour l'adhésion de nouveaux États membres et aux clauses spécifiques introduites dans



les accords de coopération avec les pays non européens, qui peuvent aller jusqu'à la suspension voire l'arrêt de la coopération en cas de grave violation des droits de l'homme. Depuis 1996, les droits de l'homme et la démocratisation sont également intégrés au dialogue politique avec les pays tiers. La politique extérieure des droits de l'homme bénéficie depuis 1994 d'une enveloppe financière spécifique, actuellement l'IEDDH. Les rapports annuels du Conseil permettent d'établir régulièrement l'état des lieux de cette politique.

Cette divergence dans le niveau d'ambition est une constante dans le développement de la politique européenne des droits de l'homme. Si l'UE considère manifestement ces droits comme une part importante de son identité internationale et se veut même une autorité normative sur ce terrain, elle peine à réaliser pleinement son engagement en leur faveur dans sa politique intérieure. Au vu de ce contexte historique, on comprend que le rôle de l'UE dans ce domaine soit souvent qualifié d'ambivalent. La tension entre différents acteurs et intérêts entraîne une évolution graduelle, aux résultats variables.

Telle qu'elle est menée actuellement, mais altérée par les défaillances et ambivalences que l'on a décrites, la politique des droits de l'homme de l'UE a davantage tendance à miner la crédibilité de l'Union en tant qu'acteur international qu'à la renforcer. Les aspirations normatives de l'UE au niveau mondial en souffrent également, surtout à l'heure où l'influence de l'Occident décline face à la montée en puissance des pays émergents et en développement.

Selon l'AIV, l'Europe ne doit pas pour autant abandonner ses ambitions internationales. Mais il est temps pour elle de mettre en pratique de façon réelle et systématique les principes contenus dans le traité, ainsi que d'exploiter au mieux, et si nécessaire d'adapter, l'instrumentaire existant. Ce faisant, elle doit se laisser guider par le sens des réalités, une certaine modestie et le souci de la faisabilité.

C'est dans le cadre de ces considérations générales qu'il convient de lire les réponses apportées au paragraphe suivant aux questions spécifiques de la demande d'avis.

## **V.2 Réponse aux questions de la demande d'avis**

Question générale : *Comment renforcer l'efficacité, la cohérence et la visibilité de la politique européenne des droits de l'homme dans le cadre du traité de Lisbonne ?*

*1. Comment renforcer l'intervention de l'Union dans les enceintes internationales des droits de l'homme (Nations unies, Conseil de l'Europe et Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) sans que l'unanimité se traduise par une diminution du poids politique et du nombre de voix ?*

La problématique formulée ici concerne principalement les Nations unies, raison pour laquelle la réponse de l'AIV est axée sur cette organisation. En effet, il est plus juste de parler de *coopération* avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE que « d'intervention » de l'UE dans ces institutions. Il n'en reste pas moins que les recommandations relatives à l'ONU peuvent aussi s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, aux interventions de l'Union dans d'autres enceintes internationales.

Les interventions multilatérales, notamment au sein de l'ONU, placent l'UE devant des défis spécifiques, liés au fait qu'une organisation partiellement supranationale opère dans un cadre intergouvernemental. Par ailleurs, la recomposition des rapports de force

internationaux complique l'intervention de l'UE et la création de coalitions suprarégionales.

L'Union européenne peut toutefois améliorer l'efficacité de son action en accordant davantage de temps et d'attention aux points suivants, ce que l'AIV recommande au gouvernement néerlandais de plaider au niveau européen:

- a) concertation avec les pays tiers et lobbying en faveur des propositions et points de vue de l'UE ;
- b) meilleure coordination entre Bruxelles, Genève, New York et les capitales dans le souci d'une intervention plus stratégique de l'UE au sein des Nations unies et du renforcement de la cohérence entre politique bilatérale et multilatérale ;
- c) recherche de nouvelles coalitions, éventuellement suprarégionales.

L'Union peut probablement recueillir davantage de soutien auprès de pays tiers en adoptant une attitude plus flexible et moins défensive qu'en conservant le souci de la recherche du consensus. Celui-ci conduit l'UE à dépenser énormément d'énergie à la coordination interne au détriment de la concertation extérieure et à s'abstenir de faire des propositions sur des sujets sensibles susceptibles de se heurter à des résistances, comme les résolutions par pays ou l'usage d'un certain langage.

Par ailleurs, la politique intérieure et extérieure de l'UE dans le domaine des droits de l'homme devrait profiter beaucoup plus pleinement de la solide base que constituent le cadre normatif élaboré au sein de l'ONU et les résultats des procédures de contrôle, qu'il s'agisse de l'examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme ou des recommandations des organes de traités consécutifs aux rapports par pays.

Il serait souhaitable que l'Union apporte son appui au système mondial des droits humains en réaffirmant qu'elle se considère liée par les neuf conventions de base en la matière et qu'elle souscrit au travail du Conseil des droits de l'homme, dont la mise en œuvre de l'EPU, et à celui des organes de traités des Nations unies.

## *2. Comment accroître l'efficacité des nombreux instruments des droits de l'homme de telle sorte qu'ils deviennent partie intégrante de la politique étrangère de l'Union, et comment optimiser l'approche sur mesure?*

Au cours du temps, l'UE a élaboré un large éventail d'instruments pour la politique extérieure des droits de l'homme, destinés autant à la prévention et au soutien qu'à la réplique. L'AIV estime, sur la base de tous les entretiens menés à Bruxelles, que celui-ci est suffisant. En revanche, il est nécessaire de clarifier les priorités et d'utiliser systématiquement les instruments disponibles tout en renforçant la cohérence entre ces derniers.

La stratégie des droits de l'homme que C. Ashton a annoncée pour 2011 pourrait pourvoir à ces besoins. Outre ce document général, il peut être pertinent d'instaurer des stratégies spécifiques par pays sur le terrain des droits humains, qui feraient partie intégrante d'une vaste stratégie européenne pour les relations et les activités de l'UE avec le pays concerné. Le COHOM et les groupes de travail géographiques devraient établir ensemble ces stratégies par pays, tandis que, au sein du SEAE, les unités géographiques et celle des droits de l'homme devraient être conjointement responsables de leur mise en œuvre. Pour l'UE comme pour les États membres, les stratégies par pays devraient constituer le cadre de la politique et de l'engagement d'instruments spécifiques.

Concernant l'application des différents instruments dans la pratique, le bilan est contrasté. Si l'intégration des droits de l'homme et de la démocratisation dans la politique d'adhésion

est généralement considérée comme un exemple d'action efficace et réussie de la part de l'Union, la mise en œuvre de la politique des droits de l'homme dans les relations avec d'autres parties du monde laisse encore à désirer. Sélectivité, inconstance et défaut de suivi systématique des clauses et procédures y afférentes bloquent toute action efficace. Toutefois, malgré quelques faiblesses, beaucoup jugent positivement la pratique de l'accord de Cotonou en matière de droits humains, autant du point de vue du contenu que des procédures. Une pratique qui, de l'avis de l'AIV, pourrait servir d'inspiration ou d'exemple pour les relations de coopération de l'UE avec d'autres pays tiers.

L'expérience montre que les dialogues et consultations sur les droits de l'homme sont plus efficaces quand les pays concernés peuvent attendre certaines faveurs de l'UE en retour – donc quand ils sont demandeurs et, pour cette raison, disposés à prendre des engagements. Le manque de résultat du dialogue engagé avec des pays comme la Chine et la Russie amène cependant l'AIV à s'interroger sur la pertinence d'adapter l'instrument pour accroître son impact, par exemple en utilisant des indicateurs concrets des avancées réalisées.

L'AIV distingue trois conditions générales nécessaires à l'efficacité de la politique européenne des droits de l'homme : cohérence, constance et crédibilité. La cohérence est importante autant au sein de la politique de l'UE qu'entre cette politique et celle des États membres. Si, selon l'AIV, la cohérence interne de la politique de l'Union est suffisamment garantie par les traités, cela ne se reflète pas encore dans la conception et la mise en œuvre des politiques. Quant à la cohérence entre l'action de l'UE et celle des États membres, elle doit aussi être renforcée. À cet effet, il serait souhaitable d'améliorer l'échange mutuel d'informations et de dresser un tableau de la politique bilatérale des États membres et des activités entreprises autant par leurs postes diplomatiques dans les pays tiers que par les délégations de l'UE. Pour autant que l'AIV puisse en juger, un tel inventaire n'existe pas encore. Il sera nécessaire d'en établir un, et de l'actualiser régulièrement, si l'on veut parvenir dans le futur à une réelle répartition des tâches au sein de l'UE, comme le plaide le gouvernement néerlandais.

S'agissant de la constance de la politique extérieure, l'AIV ne peut que fortement recommander d'éviter le « deux poids deux mesures » injustifié. Il n'en reste pas moins nécessaire, dans un souci d'efficacité, de mener une politique adaptée à chaque cas, prenant en compte la situation concrète dans un pays donné ou pour un thème donné. Une telle approche sur mesure peut s'appuyer sur les documents pertinents produits par les Nations unies, tels que les rapports émis dans le cadre de l'EPU ou les observations conclusives des organes de traités.

La crédibilité de l'Union dépend de sa cohérence et de sa constance, mais aussi de sa capacité, et de celle des États membres, à adopter une attitude constructive mais critique à l'égard de pays tels que les États-Unis, la Chine, la Russie et Israël. Selon l'AIV, il faut aussi que l'UE reconnaisse les limites de l'approche étatique classique, basée sur la formulation de critiques en vue de faire évoluer la politique. Il est plus efficace de stimuler le changement de l'intérieur, en aidant les voix critiques des organisations des droits de l'homme et des syndicats à s'élever, et de mener par ailleurs un dialogue d'égal à égal. L'approche doit avant tout être positive. Cependant, en cas de violations graves ou systématiques des droits humains et si l'engagement d'autres instruments est resté sans effet, il est possible d'utiliser en dernier recours la menace d'une suspension de l'aide ou celle de sanctions économiques ou autres.

L'efficacité dépend aussi des capacités. La politique extérieure des droits de l'homme de l'UE fait intervenir divers acteurs, dont les plus récents, le Haut représentant et le SEAE, précisent petit à petit les contours de leur rôle. Il est crucial que le SEAE, autant à Bruxelles que dans les délégations dans les pays tiers, dispose de connaissances et de capacités suffisantes dans le domaine des droits de l'homme. L'AIV recommande au gouvernement d'intervenir avec force en ce sens. Autre point qui, selon l'AIV, mérite l'insistance des Pays-Bas au niveau européen : l'amélioration du fonctionnement du Conseil grâce à l'installation à Bruxelles du groupe de travail COHOM et à l'accroissement de la fréquence de ses réunions. Les problèmes consécutifs à la disparition de la présidence tournante du Conseil pourraient partiellement être résolus par le renforcement du rôle du COHOM et l'accroissement des capacités du SEAE. Enfin, désormais doté de nouvelles compétences d'approbation des accords commerciaux avec les pays tiers, le Parlement européen pourrait affirmer son rôle en matière de droits de l'homme en instituant une commission à part entière consacrée à ce thème (et non une sous-commission comme cela est le cas à l'heure actuelle).

### *3. Comment renforcer la cohérence entre les volets intérieur et extérieur de la politique des droits de l'homme ?*

Comme indiqué au début de ce chapitre, le niveau d'ambition n'est clairement pas le même entre la politique extérieure et la politique intérieure de l'UE, sachant que l'on entend par cette dernière aussi bien la politique des institutions européennes que celle des États membres (éventuellement en application du droit européen). Alors que l'Union a élevé les droits de l'homme au rang d'objectif général de ses relations extérieures et aime à se présenter aux yeux du monde comme une autorité normative en la matière, elle affiche des ambitions internes relativement modestes, comme en témoignent les traités mais aussi la grande autonomie de l'UE à l'égard du système international des droits de l'homme. Sa politique n'est par exemple pas évaluée, comme celle des États membres, par un organe régional ou international de contrôle. Inversement, les États membres sont particulièrement réticents à lui reconnaître un rôle dans l'évaluation de leur politique nationale des droits de l'homme.

L'AIV estime que cette situation n'est pas tenable à long terme. Si l'UE veut pouvoir porter un jugement sur la politique des droits de l'homme des pays candidats et d'autres pays tiers partout dans le monde, elle doit aussi se montrer disposée à exposer sa propre politique à un examen critique et à l'adapter si besoin. L'adoption de la Charte des droits fondamentaux et l'adhésion à la CEDH et à la Convention relative aux droits des personnes handicapées constituent des pas dans la bonne direction, qui peuvent obliger l'UE à rendre des comptes s'agissant du respect des droits contenus dans ces textes. La publication par la Commission européenne d'un rapport annuel sur l'application de la Charte des droits fondamentaux est également une avancée favorable. D'après l'AIV, l'UE devrait aussi s'attacher à combler l'écart qu'elle a gardé jusqu'ici par rapport au système international des droits de l'homme et à mieux intégrer dans sa politique les recommandations et lignes directrices énoncées par les Nations unies et d'autres enceintes internationales. L'AIV recommande au gouvernement néerlandais de défendre ardemment ce point de vue dans le cadre européen.

Concernant la relation entre l'UE et la Cour européenne des droits de l'homme, l'AIV renvoie à la doctrine de la « protection équivalente » élaborée par cette dernière : quand la protection des droits fondamentaux par l'UE peut être considérée comme équivalente à celle exercée par le Conseil de l'Europe, la Cour s'estime non compétente à porter un jugement sur cette protection. L'AIV souligne que ce principe investit l'Union d'une grande

responsabilité dans la garantie effective de la protection des droits de l'homme en son sein.

Le système actuel ne connaît aucun mécanisme d'état des lieux et de discussion sur la situation des droits de l'homme au sein de l'Union et dans les États membres, problème qui n'a pas trouvé de solution à ce jour. Pour y remédier, il est envisageable d'instaurer une forme de concertation régulière, se fondant sur les rapports existants des Nations unies, du Conseil de l'Europe et d'autres institutions. Le groupe de travail Droits fondamentaux et le Commissaire chargé de ce portefeuille pourraient être impliqués dans la préparation de cette concertation, dont le déroulement pourrait faire l'objet d'un rapport rendu public. Il apparaîtrait ainsi que l'UE considère sérieusement la question des droits de l'homme, y compris dans ses propres rangs.

L'AIV recommande au gouvernement de soutenir les propositions en ce sens ou d'étudier la possibilité d'en prendre l'initiative, conjointement avec des pays partageant les mêmes vues. À long terme, l'AIV plaide en faveur de l'adaptation du mandat de l'Agence des droits fondamentaux de sorte à en faire un Institut européen des droits de l'homme, conformément aux principes de Paris.

#### *4. Comment l'UE peut-elle augmenter la visibilité de ses interventions sur le terrain des droits de l'homme ?*

La visibilité de la politique extérieure des droits de l'homme est souvent rapprochée de sa crédibilité. Or l'AIV estime, et de nombreux intervenants à Bruxelles avec lui, que ces deux caractéristiques ne sont pas toujours conciliables. La visibilité appelle la prudence, car la publicité peut avoir un impact sur des vies humaines et parce que la confrontation publique peut parfois s'avérer contre-productive. C'est pourquoi les décisions à ce sujet doivent être soigneusement pesées, sans que cela aboutisse toutefois à une communication principalement axée sur les processus et laissant de côté par définition toute information sur le fond. Il n'en reste pas moins que la visibilité de la politique menée et des actions concrètes est primordiale, non seulement pour la crédibilité de cette politique au sein et hors de l'UE, mais aussi en raison de la pression exercée par les prises de position ou les activités publiques. Aussi l'AIV estime-t-il utile d'étudier la possibilité d'intégrer à la stratégie européenne des droits de l'homme des lignes directrices ou des critères pour orienter l'action en matière de visibilité.

Dans le souci d'accroître la visibilité de la politique européenne des droits de l'homme, le Parlement européen a proposé de nommer des Représentants spéciaux pour un certain nombre de thèmes importants (défenseurs des droits de l'homme, droit humanitaire, droits des femmes et des enfants). L'AIV considère toutefois qu'une telle proposition comporte un risque de doublon par rapport à la pratique internationale, notamment de l'ONU, ainsi que de fragmentation et d'incohérence de la politique. Il estime que la nomination d'un Représentant spécial pour les droits de l'homme, au mandat plus général, offre suffisamment de potentiel. La politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme pourrait y gagner en cohérence et en constance, et l'engagement de l'Union dans cette question en visibilité. C'est pourquoi l'AIV conseille au gouvernement de soutenir les propositions en faveur de la nomination d'un Représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme.

Bien que la demande d'avis porte sur la visibilité de la politique extérieure, l'AIV tient à souligner que c'est justement en accroissant la visibilité de sa politique *interne* que l'UE peut substantiellement étendre sa crédibilité externe. Si l'UE parvenait, comme suggéré plus haut, à instituer une forme de concertation régulière sur la situation des droits de

l'homme en son sein et dans les États membres et à en consigner les résultats dans un rapport compréhensible et rendu public, elle lancerait un signal fort aux pays tiers qui lui reprochent de les juger tout en restant elle-même à l'abri des critiques. Aussi l'AIV invite-t-il le gouvernement à s'attacher tout spécialement à favoriser la visibilité de la politique intérieure de l'UE en matière de droits de l'homme.

### *En conclusion*

En guise de conclusion, l'AIV souhaite formuler quelques remarques relatives à une question certes non posée dans la demande d'avis mais qui lui est directement liée, à savoir : dans les années à venir, les Pays-Bas doivent-ils davantage utiliser l'intermédiaire de l'Union européenne pour leur politique extérieure en matière de droits de l'homme ? À ce sujet, la note relative aux droits de l'homme, présentée en avril 2011 par le gouvernement, fait l'observation suivante :

« Dans un souci d'efficacité, il faut aussi choisir pour chaque thème le canal approprié, avec pour ligne de conduite : canal multilatéral si possible, bilatéral si nécessaire. Avec le traité de Lisbonne et la nomination d'un Haut représentant pour la politique étrangère commune, l'UE est, comme jamais auparavant, capable de mener une politique des droits de l'homme cohérente et forte. Le gouvernement entend faire bon usage des possibilités ainsi créées, en complément des instruments existants. Dans la communication et le dialogue sur les droits de l'homme, ce sont les résultats qui comptent<sup>170</sup>. »

L'AIV est convaincu que l'intervention dans le cadre européen présente des avantages d'échelle (tels qu'évoqués précédemment dans cet avis) et peut offrir une certaine valeur ajoutée en garantissant à de nombreux égards une plus grande efficacité que l'action bilatérale, y compris dans le domaine des droits de l'homme. Il est donc en principe logique de s'engager dans cette voie, d'autant que le traité UE crée des obligations en ce sens.

Toutefois, l'AIV souligne que l'action des Pays-Bas en faveur des droits de l'homme ne doit pas passer uniquement par le canal européen mais aussi par leur propre politique étrangère. En effet, bien que les traités et l'instrumentaire européens fournissent une solide base pour une politique extérieure énergique en matière de droits de l'homme, la pratique est souvent décevante car dominée par l'absence de cohérence et de constance de la politique extérieure ainsi que par la discordance entre la politique européenne et celle des États membres. En outre, la différence manifeste de niveau d'ambition entre la politique intérieure et la politique extérieure des droits de l'homme de l'UE mine la crédibilité et la légitimité de l'Europe en tant qu'acteur mondial sur ce terrain.

Les Pays-Bas ont toujours considéré les droits de l'homme et le renforcement de l'ordre juridique international comme un pilier majeur de leur politique étrangère, surtout depuis la parution de la note sur les droits de l'homme de 1979. Aussi l'AIV recommande-t-il au gouvernement de continuer à utiliser le canal européen pour la défense des droits de l'homme dans les cas où cela semble plus efficace que l'action bilatérale. De même, le choix annoncé dans la note de 2011 de laisser à des partenaires européens l'initiative sur des thèmes spécifiques tels que la protection des minorités ethniques, la lutte contre

170 Note gouvernementale « La responsabilité de la liberté, les droits de l'homme dans la politique étrangère néerlandaise », 5 avril 2011, publiée en néerlandais sur le site <<http://www.rijksoverheid.nl>>, p. 5.

le racisme et la promotion des droits des enfants dans la politique étrangère<sup>171</sup> n'est opportun et acceptable que s'il est correctement motivé et que l'effort de ces partenaires est garanti et efficace<sup>172</sup>. Il est important à cet effet, comme indiqué précédemment, de dresser un tableau de la politique bilatérale des États membres et des activités entreprises autant par leurs postes diplomatiques dans les pays tiers que par les délégations de l'UE. Une telle vue d'ensemble, documentée et régulièrement actualisée, est une condition essentielle à la répartition des tâches au sein de l'UE souhaitée par le gouvernement néerlandais.

La structure institutionnelle mise en place pour l'UE implique, à l'avenir, le maintien de la coexistence d'une politique extérieure commune et d'une politique étrangère de chaque État membre. S'agissant des droits de l'homme, l'AIV estime qu'il est prématuré de donner dès à présent et de façon générale la préférence à l'intervention au niveau européen. Cette option est envisageable dans le futur, à condition que l'UE parvienne à renforcer son action commune dans le domaine des droits de l'homme, ce qui suppose que sa structure institutionnelle inclue de meilleures garanties en termes de capacités et d'expertise, que sa politique extérieure en matière de droits de l'homme connaisse une évolution positive dans la pratique et que les États membres réussissent à modeler une politique interne convaincante. Mais il faut avant tout que les États membres aient la volonté politique de placer réellement les droits de l'homme au centre de la politique extérieure comme intérieure de l'Union européenne.

171 *Ibid.*, p. 6.

172 Cette décision suscite par exemple des interrogations en ce qui concerne les droits des enfants, car le gouvernement soutient les activités d'un nombre important d'organisations néerlandaises dans ce domaine par un système de cofinancement 2010-2015 (MFS II). Il existe un risque de dichotomie s'il abandonne par ailleurs les efforts sur ce terrain (à l'exception du travail des enfants, qui reste une priorité gouvernementale).



## **Annexes**

Monsieur F. Korthals Altes

Président du Conseil consultatif pour les questions internationales

Postbus 20061

2500 EB La Haye

*Date* novembre 2010  
*Objet* Demande d'avis: efficacité de la politique européenne des droits de l'homme  
*Référence* DMH/MR-561/10

Monsieur le Président,

Sur la scène internationale, l'universalité des droits de l'homme est de plus en plus souvent remise en question, ce qui compromet le respect – déjà fort limité – des droits consignés dans les conventions. Pour faire face à cette situation, l'action au niveau national, si énergique soit-elle, ne suffit pas et doit se doubler d'une politique européenne efficace et adaptée au contexte.

Ancrée dans la politique étrangère de l'Union, la protection des droits de l'homme est aussi un objectif interne de l'Europe (voir notamment les articles 2 et 3, paragraphe 5, du traité sur l'Union européenne). Pour la mise en œuvre de la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme, différents instruments ont été créés : démarches diplomatiques, déclarations, dialogue politique, lignes directrices, instrument de financement de la Commission (IEDDH) et introduction de clauses standard dans les accords avec les pays tiers. Le défi est maintenant de renforcer la cohérence entre les deux volets – intérieur et extérieur – de la politique des droits de l'homme, et d'en favoriser la visibilité et le dynamisme.

Le traité de Lisbonne fournit des pistes à cet effet. La création du poste de Haut représentant pour les affaires étrangères, également vice-président de la Commission européenne, donne un visage à l'Union. Il est largement soutenu dans son action par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). En outre, le Parlement européen veillera à ce que l'Union intègre les droits de l'homme dans tous les domaines.

Les effets à court terme de ces changements institutionnels sur l'efficacité de la politique européenne des droits de l'homme restent incertains. La Haute représentante, Catherine Ashton, a promis au Parlement européen de lui présenter en 2011 une stratégie des droits de l'homme, ce qui constitue un pas important dans la bonne direction. En amont, sous la présidence belge, la poursuite de l'intégration des droits de l'homme dans la politique étrangère de l'Union fait l'objet d'un débat et d'une évaluation, qui sera complétée par les recommandations des États membres, puis remise à la Haute représentante.

Dans l'objectif de déterminer le point de vue des Pays-Bas sur une future stratégie européenne des droits de l'homme, la question suivante est soumise à l'AIV :

**Comment renforcer l'efficacité, la cohérence et la visibilité de la politique européenne des droits de l'homme dans le cadre du traité de Lisbonne ?**

L'analyse pourra se baser sur les questions intermédiaires suivantes :

- 1 Comment renforcer l'intervention de l'Union dans les enceintes internationales des droits de l'homme (ONU, Conseil de l'Europe et OSCE), sans que l'unanimité se traduise par une diminution du poids politique et du nombre de voix ?
- 2 Comment accroître l'efficacité des nombreux instruments des droits de l'homme de telle sorte qu'ils deviennent partie intégrante de la politique étrangère de l'Union, et comment optimiser l'approche sur mesure ?
- 3 Comment renforcer la cohérence entre les volets intérieur et extérieur de la politique des droits de l'homme ?
- 4 Comment l'UE peut-elle augmenter la visibilité de ses interventions sur le terrain des droits de l'homme ?

Des pays tiers mais aussi certaines organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe, reprochent à l'UE d'avoir deux poids deux mesures. Dans ce contexte, il est légitime de se demander quel degré d'ambition et d'efficacité l'UE peut atteindre. Dans un souci de crédibilité, il est vital de favoriser la cohérence interne et externe de la politique des droits de l'homme, d'autant que, grâce au traité de Lisbonne, des structures et institutions ont été créées à cet effet, telles que le commissaire aux droits fondamentaux et le groupe de travail du Conseil sur les droits de l'homme (COHOM).

Le Secrétaire d'État aux Affaires étrangères et moi-même attendons avec le plus grand intérêt l'avis de l'AIV sur les questions susmentionnées et d'autres aspects connexes éventuels.

Uri Rosenthal

Ministre des Affaires étrangères

## Liste des personnes consultées

Nom	Fonction / Organisation
<i>M<sup>me</sup> V. Arnault</i>	Directrice du département Droits de l'homme et démocratie, Service européen pour l'action extérieure (SEAE)
<i>J.C. van Baalen</i>	Membre du Parlement européen, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)
<i>N.J. Beger</i>	Directeur du Bureau des institutions européennes, Amnesty international
<i>M. Berman</i>	Membre du Parlement européen, Alliance progressiste des socialistes & démocrates (S&D)
<i>J. de Boer</i>	Chargé de mission Élargissement de l'UE et Balkans occidentaux, Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'UE à Bruxelles
<i>M<sup>me</sup> I. Brands Kehris</i>	Directrice du bureau du Haut commissaire aux minorités nationales, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<i>W.G.J.M. van de Camp</i>	Membre du Parlement européen, Parti populaire européen (PPE)
<i>R. van Dijk</i>	Chargé de mission Afrique, Caraïbes et Pacifique, Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'UE
<i>M<sup>me</sup> A.K. Eneström</i>	Ambassadeur de la Suède auprès du Comité politique et de sécurité de l'UE (COPS)
<i>C. Fernandez Arias</i>	Ambassadeur de l'Espagne auprès du COPS
<i>M<sup>me</sup> S. Hartanti Kustiningsih</i>	Conseillère d'ambassade, Ambassade de la République d'Indonésie à Bruxelles
<i>M<sup>me</sup> M. de Kwaasteniet</i>	Ambassadeur des Pays-Bas auprès du COPS
<i>R. van Laak</i>	Chargé de mission COPS et RELEX, Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'UE
<i>J. Legrand</i>	Chargé de mission au département Relations multilatérales, SEAE
<i>M<sup>me</sup> L. Leicht</i>	Directrice UE, Human Rights Watch

<i>T. Peters</i>	Chef de la division Coopération au développement, Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'UE
<i>M. Popowski</i>	Secrétaire général adjoint, SEAE
<i>M. Reynolds</i>	Conseiller d'ambassade, Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'UE à Bruxelles
<i>R. Rouwette</i>	Doctorant à l'université d'Utrecht sur les effets de l'eupéanisation pour la politique étrangère des Pays-Bas en matière de droits de l'homme
<i>B. Scholts</i>	Chargé de mission Maghreb et Moyen-Orient, Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'UE
<i>M<sup>me</sup> A. Sipilainen</i>	Ambassadeur de la Finlande auprès du COPS
<i>O. Skoog</i>	Président permanent du COPS
<i>P. Sukiyantini Mustajab</i>	Conseiller d'ambassade, Ambassade de la République d'Indonésie à Bruxelles
<i>S. Syarif</i>	Premier secrétaire d'ambassade, Ambassade de la République d'Indonésie à Bruxelles
<i>G. They</i>	Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH)
<i>R. Timans</i>	Chargé de mission au département Droits de l'homme et démocratie, SEAE

## Liste des abréviations

<b>ACP</b>	Pays de zone Afrique-Caraïbes-Pacifique
<b>AFET</b>	Commission des affaires étrangères du Parlement européen
<b>AGONU</b>	Assemblée générale des Nations unies
<b>AIV</b>	Conseil consultatif pour les questions internationales
<b>ASEAN</b>	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
<b>CDH</b>	Conseil des droits de l'homme
<b>CECA</b>	Communauté européenne du charbon et de l'acier
<b>CECE</b>	Comité d'études pour la constitution européenne
<b>CED</b>	Communauté européenne de défense
<b>CEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>CEDH</b>	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne
<b>CJCE</b>	Cour de justice des Communautés européennes
<b>CJUE</b>	Cour de Justice de l'Union européenne
<b>COHOM</b>	Groupe de travail Droits de l'homme
<b>COPS</b>	Comité politique et de sécurité
<b>COREPER II</b>	Comité des représentants permanents auprès de l'UE
<b>CPE</b>	Communauté politique européenne
<b>DROI</b>	Sous-commission « droits de l'homme » du Parlement européen
<b>ECFR</b>	Conseil européen des relations étrangères
<b>ENPI</b>	Instrument de partenariat et de voisinage européen
<b>EPU</b>	Examen périodique universel
<b>EUFOR ALTHEA</b>	Force multinationale de stabilisation en Bosnie-Herzégovine
<b>EUJUST LEX</b>	Mission intégrée « État de droit » de l'UE pour l'Irak
<b>EUPOL RD Congo</b>	Mission de l'UE de soutien à la réforme du secteur de la sécurité en R. D. Congo
<b>Euratom</b>	Communauté européenne de l'énergie atomique
<b>FED</b>	Fonds européen de développement
<b>FRALEX</b>	Groupe des experts de l'agence des droits fondamentaux
<b>HR</b>	Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
<b>IEDDH</b>	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme

<b>INTA</b>	Commission du commerce international du Parlement européen
<b>LGBT</b>	Droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuel(le)s
<b>OCI</b>	Organisation de la conférence islamique
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>PE</b>	Parlement européen
<b>PEM</b>	Partenariat euro-méditerranéen ( <i>remplacé en 2008 par l'Union pour la Méditerranée</i> )
<b>PESC</b>	Politique étrangère et de sécurité commune
<b>PSC</b>	Pacte de stabilité et de croissance
<b>SEAE</b>	Service européen pour l'action extérieure
<b>SGP+</b>	Système généralisé de préférences plus
<b>UE</b>	Union européenne
<b>WRR</b>	Conseil scientifique de la politique gouvernementale



## **Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français**

*Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.*

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12\* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000\*\**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20\* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21\* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22\* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26\* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27\* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29\* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*

- 30\* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33\* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004\*\**
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004\*\**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38\* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40\* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41\* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005\*\*\**
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53\* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54\* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57\* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58\* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009\*\**

- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*
- 70\* LES PAYS-BAS ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER: les populations contre les crimes de masse, *juin 2010*
- 71\* LA CAPACITÉ DE L'UE À POURSUIVRE SON ÉLARGISSEMENT, *juillet 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world, *February 2011*
- 74\* AGENDA DU DÉVELOPPEMENT APRÈS 2015: les objectifs du Millénaire en perspective, *avril 2011*
- 75\* RÉFORMES DANS LE MONDE ARABE: perspectives pour la démocratie et l'état de droit ?, *mai 2011*

### **Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs**

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003\*\*\*\**
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12\* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROIT DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*

\*\* Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).

\*\*\* Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.

\*\*\*\* Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).