

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

FINAL
A6-0004/2006

23.1.2006

RAPPORT

sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords
de l'Union européenne
(2005/2057(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: Vittorio Agnoletto

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	11
AVIS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT	21
AVIS DE LA COMMISSION DU COMMERCE INTERNATIONAL	25
PROCÉDURE.....	27

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne (2005/2057(INI))

Le Parlement européen,

- vu les articles 3, 6, 11 et 19 du traité sur l'Union européenne et les articles 177, 300 et 310 du traité CE,
- vu sa résolution du 12 février 2004 sur l'initiative visant à donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation¹,
- vu sa résolution du 25 avril 2002 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers (COM(2001)0252)²,
- vu sa résolution du 20 septembre 1996 sur la communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers (COM(95)0216)³,
- vu ses résolutions antérieures sur les droits de l'homme dans le monde du 28 avril 2005⁴, 22 avril 2004⁵, 4 septembre 2003⁶, 25 avril 2002⁷, 5 juillet 2001⁸, 16 mars 2000⁹, 17 décembre 1998¹⁰, 12 décembre 1996¹¹, 26 avril 1995¹², 12 mars 1993¹³, 12 septembre 1991¹⁴, 18 janvier 1989¹⁵, 12 mars 1987¹⁶, 22 octobre 1985¹⁷, 22 mai 1984¹⁸ et du 17 mai 1983¹⁹,
- vu l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié à

¹ JO C 97 E du 22.4.2004, du 22.4.2004, p. 656.

² JO C 131 E du 5.6.2003, p. 147.

³ JO C 320 du 28.10.1996, p. 261.

⁴ Textes adoptés, P6_TA(2005) 0150.

⁵ JO C 104 E du 30.4.2004, p. 1048.

⁶ JO C 76 E du 25.3.2004, p. 386.

⁷ JO C 131 E du 5.6.2003, p. 138.

⁸ JO C 65 E du 14.3.2002, p. 336.

⁹ JO C 377 du 29.12.2000, p. 336.

¹⁰ JO C 98 du 9.4.1999, p. 267.

¹¹ JO C 20 du 20.1.1997, p. 161.

¹² JO C 126 du 22.5.1995, p. 15.

¹³ JO C 115 du 26.4.1993, p. 214.

¹⁴ JO C 267 du 14.10.1991, p. 165.

¹⁵ JO C 47 du 27.2.1989, p. 61.

¹⁶ JO C 99 du 13.4.1987, p. 157.

¹⁷ JO C 343 du 31.12.1985, p. 29.

¹⁸ JO C 172 du 2.7.1984, p. 36.

¹⁹ JO C 161 du 10.6.1983, p. 58.

Luxembourg le 25 juin 2005,

- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée le 7 décembre 2000 à Nice,
 - vu la proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (COM(2005)0280),
 - vu la déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et d'autres instruments des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme, en particulier les pactes sur les droits civils et politiques (1966) et sur les droits économiques, sociaux et culturels (1966), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), la Convention contre la torture (1985), la Convention relative aux droits de l'enfant (1989), la déclaration de Vienne et le programme d'action de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (1993) ainsi que la déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme (1998),
 - vu les conventions établies dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT),
 - vu les normes des Nations unies de 2003 sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises, qui lient ces normes à la responsabilité spécifique du monde des affaires dans le domaine des droits de l'homme;
 - vu l'ensemble des accords entre l'UE et les pays tiers,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires étrangères et les avis de la commission du commerce international et de la commission du développement (A6-0004/2006),
- A. considérant qu'il est nécessaire de maintenir et de promouvoir l'universalité, l'individualité et l'indivisibilité des droits de l'homme, au sens des droits civils et politiques, mais également des droits économiques, sociaux et culturels; qu'à cette fin, l'Union européenne doit continuer à se doter d'instruments cohérents,
- B. considérant que le développement et la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales constituent un objectif général de la politique étrangère et de sécurité commune et doivent faire partie intégrante de la politique extérieure de l'Union européenne,
- C. considérant que les efforts destinés à promouvoir le respect des droits de l'homme et de la démocratie en tant qu'objectifs fondamentaux des politiques de l'UE dans le domaine des relations extérieures échoueront si les principes essentiels ne reçoivent pas une priorité suffisante par rapport aux intérêts économiques, politiques ou de sécurité,
- D. soulignant que l'Union européenne doit être à même de réagir rapidement et efficacement en cas de violations graves et persistantes des droits de l'homme et des principes démocratiques; que ceci n'a souvent pas été le cas, indépendamment d'évaluations

objectives de la situation des droits de l'homme et de la démocratie dans les pays tiers,

- E. considérant que le caractère juridiquement contraignant de la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie devrait en faire un instrument important de la politique européenne de promotion des droits fondamentaux et que, dix ans après son introduction, il est nécessaire d'évaluer de quelle manière elle a été appliquée et comment elle peut être améliorée,
- F. considérant que la clause a maintenant été introduite dans plus de 50 accords et qu'elle s'applique à plus de 120 États; rappelant en même temps que la clause n'est pas le seul moyen que l'UE a de promouvoir les droits fondamentaux et que l'ensemble de la politique extérieure européenne, dans sa dimension politique, économique et commerciale devrait se fonder sur la promotion des principes démocratiques fondamentaux,
- G. soulignant l'importance, dans ce contexte, de l'Accord de Cotonou signé en juin 2000 avec les États ACP, qui a renforcé la clause de démocratie introduite par la Communauté européenne en tant qu'"élément essentiel" de tous ses accords avec des pays tiers et se fonde maintenant sur le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, ainsi que sur la bonne gouvernance et la gestion saine des affaires publiques,
- H. considérant que cette clause ne figure toujours pas dans nombre d'accords avec des pays développés et d'accords sectoriels, comme les accords sur les textiles, l'agriculture et la pêche,
- I. considérant que les droits de l'homme doivent constituer un élément important du mandat de négociation octroyé par le Conseil à la Commission pour les accords extérieurs, et que la procédure de définition de ce mandat de négociation devrait être davantage transparente;
- J. considérant que le Parlement européen doit donner son avis conforme avant qu'un accord n'entre en vigueur, mais non pour engager une consultation ou suspendre partiellement un accord, et que cela en réduit le rôle politique et institutionnel,
- K. soulignant que la société civile et le système international des ONG des droits de l'homme ont beaucoup à apporter à l'ensemble de la procédure d'élaboration, d'application et d'évaluation de la clause démocratique UE-pays tiers,
- L. convaincu que l'Union européenne doit élaborer de nouvelles procédures et de nouveaux critères concernant l'application de la clause dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie, laquelle doit être appliquée sans discrimination entre les États ou entre leurs niveaux de développement,
- M. considérant que la clause relative aux droits de l'homme s'applique tant à l'Union européenne qu'au pays tiers, mais que la dimension de réciprocité de la clause n'a pas été pleinement exploitée,
- N. rappelant que les aides humanitaires d'urgence doivent néanmoins demeurer exclues de toute application "négative" éventuelle de la clause relative aux droits de l'homme, au nom

du principe fondamental de la solidarité entre les peuples,

1. se félicite de la pratique générale suivie depuis 1992 par la Communauté européenne qui consiste à introduire des clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie - les clauses dites sur les "éléments essentiels" et de "non-exécution" - dans ses accords internationaux;
2. demande un accroissement de la transparence lors de l'application de la clause démocratique, élément clé de la politique extérieure de l'UE, et une participation renforcée du Parlement européen; rappelle que les sanctions éventuelles ne peuvent être infligées en fonction des pays où des violations des droits de l'homme ont été commises, mais en fonction de la violation proprement dite;
3. estime qu'il est de la responsabilité de l'Union, lorsqu'elle signe un accord international avec un pays tiers comprenant une clause relative aux droits de l'homme, de veiller à ce que le pays tiers en question respecte les normes internationales en matière de droits de l'homme lors de la signature de cet accord;
4. souligne qu'un des éléments qui ont compromis l'application de la clause est l'aspect général de sa formulation, sachant qu'elle ne prévoit pas de modalités précises concernant les interventions "positives" ou "négatives" dans le cadre de la coopération UE-pays tiers, laissant le Conseil et les considérations nationales des États membres l'emporter sur les exigences plus générales concernant les droits de l'homme;
5. se félicite par contre de l'expérience acquise jusqu'à présent avec la "clause démocratique" figurant aux articles 9 et 96 des accords de Cotonou avec les États ACP, qui a même conduit à la suspension temporaire de la coopération économique et commerciale avec certains États ACP en raison de violations graves des droits de l'homme, renforçant ainsi la détermination et la crédibilité de l'Union européenne; est favorable à un développement de cette expérience et à sa généralisation dans les accords entre l'UE et des pays tiers;
6. souligne que dans les accords de Cotonou, le contenu politique et juridique de la "clause démocratique" est précisé de façon efficace et que les mécanismes de consultation et d'échange réciproque d'informations avant la suspension temporaire de la coopération bilatérale sont établis en détail;
7. est favorable à l'élaboration d'une nouvelle "clause modèle", destinée à améliorer la formulation actuelle de ce qui est connu comme l'"article 2", de manière à garantir une approche plus cohérente, efficace et transparente à la politique européenne des droits de l'homme dans les accords avec des pays tiers, sachant que ce texte devrait tenir compte des principes suivants:
 - a) la promotion de la démocratie, des droits de l'homme, y compris des droits des minorités, de l'État de droit et de la bonne gouvernance constitue un pilier fondamental de la coopération multilatérale, ceci valant pour les accords conclus aussi bien avec des pays en développement qu'avec des pays industrialisés;
 - b) en ce qui concerne la formulation juridique de ces droits, les parties devraient se référer en particulier à leurs obligations et à leurs engagements internationaux déjà ratifiés, et il

doit être clairement établi que les parties sont tenues de se conformer aux normes qui constituent un "élément essentiel" de l'accord; en particulier, les parties devraient s'engager à promouvoir les droits fondamentaux tels qu'établis dans la déclaration des droits de l'homme des Nations unies de 1948, dans les deux conventions des Nations unies sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que dans les pactes des Nations unies et les normes juridiques du "jus cogens" internationalement reconnus;

fait observer que, dans ses relations avec les pays tiers et dans le contexte de la promotion des principes démocratiques et des droits de l'homme à travers la "clause démocratique", l'Union européenne est appelée à prêter une attention particulière à la mise en œuvre des politiques pour l'égalité des genres et pour les droits de la femme;

souligne que, conformément aux traités européens, dans ses relations avec les pays tiers et dans le contexte de la promotion des principes démocratiques et des droits de l'homme à travers la "clause démocratique", l'UE s'engage aussi contre toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou relative aux droits des personnes handicapées;

c) les parties devraient se référer aux conventions des Nations unies qui les lient et aux conventions de leurs agences spécialisées pour déterminer les droits sectoriels que la coopération devrait promouvoir, en particulier ceux de l'OIT qui a établi un corpus juridique des droits fondamentaux accepté au plan international;

d) la clause devrait contenir une procédure de consultation entre les parties, qui identifie les mécanismes politiques et juridiques applicables en cas de demande de suspension de la coopération bilatérale pour des raisons de violations répétées et/ou systématiques des droits de l'homme en contravention au droit international; il va de soi que la suspension constitue une solution extrême dans les relations entre l'UE et les pays tiers, et qu'un système clair de sanctions devrait donc être élaboré afin de proposer une autre ligne de conduite, mais l'approche positive essentielle acceptée en ce qui concerne les droits de l'homme ne devrait pas exclure la possibilité de devoir suspendre temporairement la coopération sur la base d'une violation de la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie;

e) la clause devrait également détailler un mécanisme permettant de suspendre à titre temporaire un accord de coopération, ainsi qu'un «mécanisme d'alerte» en cas de violation de la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie;

f) la clause devrait reposer sur la réciprocité, tant en ce qui concerne le territoire de l'Union européenne que celui du pays tiers;

8. demande d'étendre la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie à tous les nouveaux accords entre l'Union européenne et des pays tiers, qu'ils soient industrialisés ou en développement, y compris en ce qui concerne les accords sectoriels, les échanges commerciaux et l'assistance technique ou financière, sur l'exemple de ce qui a été fait avec les États ACP;
9. demande l'extension de la dimension positive de la clause relative aux droits de l'homme ce qui implique la nécessité de prendre des mesures efficaces pour contribuer à l'exercice

des droits de l'homme par les parties respectives et en leur sein, de prévoir une évaluation et un suivi permanents de la mise en oeuvre de l'accord au regard de l'exercice des droits de l'homme et d'adopter une approche axée sur les droits de l'homme lors de la mise en oeuvre de tous les aspects de l'accord;

10. souligne qu'il n'est plus disposé donner son avis conforme à de nouveaux accords internationaux ne contenant pas de clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie;
11. estime qu'il doit participer à la définition du mandat de négociation des nouveaux accords avec des pays tiers, en particulier en matière de promotion des droits de l'homme; estime qu'à cette fin, la Commission et le Conseil devraient davantage associer le Parlement européen, par l'intermédiaire de ses commissions compétentes, à l'élaboration du mandat de négociation des accords entre l'Union européenne et les pays tiers; souligne à cet égard la nécessité d'améliorer l'échange interinstitutionnel d'informations et d'accéder à la base de données de la Commission et du Conseil;
12. en ce qui concerne la nécessité d'un mécanisme efficace de contrôle du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques de la part des partenaires:
 - a) demande au Conseil et à la Commission d'engager des procédures de dialogue structuré dans le contexte de cette évaluation périodique du respect des obligations qui incombent aux partenaires dans le domaine des droits de l'homme; estime que l'intégration systématique des questions relatives aux droits de l'homme dans les ordres du jour du Conseil d'association fait partie de ce dialogue;
 - b) recommande qu'un rôle accru soit dévolu aux responsables des délégations extérieures de la Commission dans les pays tiers; demande que des "documents stratégiques pluriannuels par pays" soient élaborés sous la responsabilité des chefs de délégation, et que les documents de stratégie par pays prêtent une plus grande attention à la situation des droits de l'homme, qu'ils identifient les priorités et précisent les moyens et les instruments engagés par l'UE pour faire respecter la clause démocratique et améliorer le niveau du respect des droits fondamentaux; demande également que la formulation de ces stratégies soit régulièrement examinée, en particulier avec le Parlement européen, et fasse l'objet de débats au sein des délégations compétentes de ce dernier et en séance plénière, particulièrement en ce qui concerne leur mise en oeuvre; recommande que les documents de stratégie par pays et les plans d'action de la Commission contiennent des critères clairs pour l'évaluation des progrès en matière de droits de l'homme et un calendrier à respecter pour introduire les changements;
 - c) si l'un des gouvernements concernés, le Parlement européen *ou* les parlements nationaux concernés invoquent la "clause démocratique" pour demander la suspension d'un accord bilatéral ou l'application d'autres mesures appropriées, le Conseil d'association devrait automatiquement inscrire ce débat à son ordre du jour; fait observer qu'à diverses reprises, le Parlement européen s'est formellement exprimé dans ce sens, mais que le Conseil d'association a tout simplement ignoré ces demandes;
 - d) recommande que soit établi un "dialogue structuré" entre le Conseil d'association et/ou sa sous-commission des droits de l'homme, le Parlement européen et les ONG et/ou les

acteurs non étatiques indépendants et démocratiques, dans le débat sur les violations des clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords conclus avec l'Union européenne, y compris en ce qui concerne les propositions visant à améliorer la mise en oeuvre de la clause (sans exclusive);

e) déplore que le Parlement européen ne soit pas associé au processus de décision concernant l'engagement d'une consultation ou la suspension d'un accord; insiste de ce fait vivement sur la nécessité d'une prise de décision conjointe avec la Commission et le Conseil à ce propos, tout comme pour la décision relative à la suspension d'éventuelles mesures négatives appropriées déjà imposées à un pays ("suspension de la suspension");

f) propose que la Commission élabore, avec les sous-commissions des droits de l'homme, un rapport annuel, qui sera débattu au Parlement européen, sur le respect des clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie figurant dans les accords en vigueur, lequel rapport inclura une analyse au cas par cas de chaque processus de consultation et des autres mesures appropriées établies ou refusées par le Conseil au cours de l'année concernée et sera assorti de recommandations détaillées et d'une évaluation de l'efficacité et de la cohérence des mesures prises;

13. en rappelant que les Conseils d'association régissent en règle générale les relations entre l'UE et les pays tiers, demande la mise en place généralisée, au titre des accords d'association, de sous-commissions des droits de l'homme chargées de vérifier le respect, l'application et la mise en oeuvre de la "clause démocratique", de même que de proposer des actions positives spécifiques pour améliorer la démocratie et les droits de l'homme; estime que de telles sous-commissions devraient se réunir à intervalles réguliers (et de toute façon lorsque le Conseil d'association se réunit) ainsi que comprendre et consulter des représentants des parlements et des organisations de la société civile; estime à cet égard qu'une approche au cas par cas n'est pas la méthode la plus appropriée à adopter à l'égard des pays partenaires pour la mise en place de sous-commissions des droits de l'homme et la définition de leur mandat; souligne à nouveau la nécessité de traiter des cas individuels au sein de ces sous-commissions;
14. demande que le Parlement européen soit associé aux Conseils d'association et aux sous-commissions des droits de l'homme, et que les délégations interparlementaires du Parlement européen jouent un rôle accru dans ce contexte, y compris systématiquement dans l'agenda de leurs visites débats sur le thème de la clause;
15. souligne que les critères relatifs à l'engagement d'une procédure de consultation ou à l'application de mesures appropriées doivent être objectifs et transparents;
16. souligne qu'aucune mesure ne peut être levée tant que subsistent les raisons qui ont présidé à son application et demande l'introduction de mesures complémentaires si les mesures existantes ne produisent pas de résultat après un délai conséquent;
17. reconnaissant que l'unanimité requise au sein du Conseil pour engager une procédure de consultation a rendu l'application de la clause plus difficile, demande la suppression de l'unanimité pour engager une procédure de consultation, ainsi que la révision de l'article 300, paragraphe 2, du traité CE qui limite le rôle du Parlement européen dans ces cas;

18. souligne l'importance de faire connaître aux opinions publiques l'existence de cette clause des droits de l'homme dans les accords entre l'UE et les pays tiers;
19. estime que, pour le cas particulier des pays avec lesquels l'UE partage des valeurs fondamentales et des politiques communes sur le long terme, comme les pays concernés par la "nouvelle politique de voisinage", on pourrait envisager la signature d'accords qui vont au delà de la "clause démocratique", basés sur la mise en commun d'institutions de promotion des principes démocratiques et des droits de l'homme, sur l'exemple du Conseil de l'Europe et/ou d'autres accords régionaux;
20. en ce qui concerne plus particulièrement les pays couverts par la politique européenne de voisinage, avec lesquels l'Union européenne entretient des liens particulièrement étroits à travers des accords d'association, la clause devrait spécifier que les signataires de ces accords devraient s'accorder - sur une base mutuelle - le droit d'observer leurs élections législatives et présidentielles; demande au Conseil et à la Commission d'encourager davantage les pays concernés à admettre des observateurs internationaux lors de leurs élections, dans un souci de transparence;
21. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Structure et contenu de la clause relative aux droits de l'homme

Depuis le début des années 90, la Communauté européenne inclut une "clause des droits de l'homme" dans l'ensemble des accords-cadres signés avec des pays tiers, des accords de commerce et de coopération et des accords d'association comme les accords européens et les accords méditerranéens, jusqu'à l'accord de Cotonou. Dans ce contexte, les accords sur l'agriculture, les textiles et la pêche constituent des exceptions. Plus de 50 accords de ce type ont déjà été signés et la clause des droits de l'homme s'applique maintenant à plus de 120 pays.

La clause a évolué au fil du temps et elle n'est pas identique dans tous les accords. Dans la version introduite par une communication de la Commission de 1995, elle est divisée en deux parties. La **première partie** contient une **clause d'élément essentiel** inscrite dans les premières dispositions de l'accord stipulant:

"Le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme, (tels qu'énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme)/(tels que définis dans l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe) inspire les politiques internes et internationales de la Communauté et (... du pays ou du groupe de pays concerné(s)) et constitue un élément essentiel du présent accord"¹.

La **deuxième partie** est incluse dans les dispositions finales de l'accord et crée la possibilité de prendre des "mesures appropriées" en cas de violation d'un élément essentiel. La disposition, dite "clause de non-exécution", a de nouveau trait aux éléments essentiels de l'accord. Cette référence permet aux parties contractantes de suspendre l'accord conformément aux dispositions afférentes de la Convention de Vienne sur le droit des traités². La **clause de non-exécution** est libellée comme suit:

"Si une partie considère que l'autre n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées; Auparavant, elle doit, sauf en cas d'urgence spéciale, fournir au conseil d'association/de coopération tous les éléments d'information utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties.

Le choix doit porter par priorité sur les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement du présent accord. Ces mesures sont notifiées immédiatement au conseil d'association/de coopération et font l'objet de consultations au sein de celui-ci à la demande de l'autre

¹ Communication de la Commission sur "la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers" (COM(95)216 final du 23 mai 1995).

² L'article 60, paragraphes 1 et 3, de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule qu'une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie. Une violation substantielle d'un traité est constituée par un rejet du traité non autorisé par la présente Convention, ou la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.

partie."¹

Il est fréquent que soit ajoutée à la fin de l'accord une déclaration d'interprétation qui stipule que l'on entend par "cas d'urgence spéciale" les "cas de violation substantielle de l'accord par l'une des deux parties", et qu'une violation substantielle consiste en une violation des éléments essentiels de l'accord.

L'introduction d'une clause dans le corps des accords, et non uniquement dans le préambule ou en tant que référence spécifique, en fait un instrument juridiquement contraignant, ce qui est une nouveauté. Selon la Commission dans sa communication de 1995, elle "place la Communauté européenne à l'avant-garde des initiatives prises par la communauté internationale dans ce domaine". Malheureusement, dix années de pratique ne permettent pas de faire preuve du même optimisme.

2. Origine et évolution de la clause des droits de l'homme

La clause des droits de l'homme a en premier lieu été introduite dans l'accord Lomé IV de 1989, lequel a été suivi par l'accord de coopération avec l'Argentine qui est entré en vigueur en 1990.

Les violations flagrantes des droits de l'homme dans des pays liés à la CEE en vertu d'un accord avaient été une source de grave préoccupation depuis la fin des années 70. C'est ainsi que l'aide à l'Ouganda avait été suspendue à la suite des violations des droits de l'homme perpétrées par le gouvernement d'Idi Amin, après que le Conseil eut publié une déclaration qui avait été intitulée les *Orientations pour l'Ouganda*. Caractérisée par une condamnation publique de la situation et par la menace de mesures dans le cadre de l'accord, elles manquaient de toute référence à une base juridique pour prendre les mesures en question.

Après une décennie de tentatives menées par la CEE, les États ACP ont accepté d'inclure une clause des droits de l'homme dans le corps de la Convention de Lomé. Un précédent avait été introduit.

À partir du début des années 90, la nécessité de consolider la démocratie dans les États d'Europe centrale et orientale, de même que les perspectives de démocratisation d'une grande partie du continent latino-américain et africain, ont donné une nouvelle impulsion politique qui a offert à la Commission l'occasion d'une initiative importante dans ce contexte. Le 25 mars 1991, elle a ainsi adopté sa "Communication sur les droits de l'homme, la démocratie et la coopération au développement"², bientôt suivie de deux résolutions du Conseil. La première se félicitait de la communication, après quoi, en novembre 1991, le Conseil a octroyé un mandat spécifique pour inclure une clause des droits de l'homme dans les accords avec des pays tiers³.

La résolution soulignait qu'une approche positive des droits de l'homme devrait être largement prioritaire, qu'un dialogue systématique devrait être établi et que des mesures de suspension et négatives sur la base de la clause ne devraient être prises qu'en dernier ressort.

¹ COM(95)216 final du 23 mai 1995.

² SEC(61)00-91.

³ Résolution sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement du Conseil et des États membres réunis au sein du Conseil du 28 novembre 1991, Bull CE 11/1991, 122-123.

Un an plus tard, le 11 mai 1992, le Conseil a déclaré que le respect des principes démocratiques constituait un élément essentiel des accords entre la CE et les États de l'OSCE. Après cette déclaration, les accords de la CE conclus avec les États baltes et l'Albanie contenaient une clause dite "balte" qui prévoyait une suspension avec effet immédiat en cas de violations des droits de l'homme. Cette clause a rapidement été remplacée par la "clause bulgare" qui étendait le champ d'application et l'éventail des mesures, prévoyait le maintien d'un dialogue politique ainsi qu'un mécanisme de conciliation en lieu et place d'une suspension immédiate de l'accord.

Après que la communication susmentionnée du 23 mai 1995 sur "la prise en compte du respect des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers" eut été publiée et que le Conseil en eut pris acte le 29 mai, l'inclusion des clauses pour les nouveaux accords est devenue systématique.

À l'annexe 2, la communication énumérait également un certain nombre de mesures pouvant être envisagées en cas de violation, notamment:

- modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés;
- réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique;
- report de la tenue d'une commission mixte;
- suspension des contacts bilatéraux à haut niveau;
- ajournement de nouveaux projets;
- refus de donner suite à des initiatives du partenaire;
- embargos commerciaux;
- suspension des ventes d'armes;
- interruption de la coopération militaire;
- suspension de la coopération.

Le modèle mis en place dans la communication est alors devenu le modèle de la clause introduite dans les accords négociés après 1995, mais a été davantage développée dans l'accord de Cotonou signé en l'an 2000 avec les États ACP.

La clause des droits de l'homme a été invoquée dans douze cas depuis 1995, en tant que fondement pour des consultations, une suspension de l'aide ou d'autres mesures, et a concerné dix États ACP: Niger, Guinée-Bissau, République centrafricaine, Togo, Haïti, Comores, Côte d'Ivoire, Fidji, Liberia et Zimbabwe¹.

La clause des droits de l'homme a également empêché la conclusion d'accords bilatéraux avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, des déclarations jointes moins contraignantes ayant en lieu et place été établies respectivement en 1997 et 1999. L'accord de partenariat et de coopération avec le Belarus, négocié en 1995, n'est jamais entré en vigueur, sachant qu'il n'a pas été ratifié à la suite de l'évolution du gouvernement de Loukachenko vers un régime autoritaire.

¹ Communication de la Commission sur la gouvernance et le développement du 20 octobre 2003, COM(2003)615 final.

3. Points de vue du Parlement européen sur la clause des droits de l'homme

Depuis des années, le Parlement européen se montre très actif en ce qui concerne la clause des droits de l'homme, l'accent étant mis sur le contrôle et l'application de la clause, de même que sur le rôle du Parlement européen et de la société civile.

Le 20 septembre 1996, le Parlement européen a adopté le **rapport de M. Carlos Carnero Gonzalez**¹ sur la communication de la Commission de 1995 où il demandait à la Commission d'élaborer une méthode objective d'application de la clause dans les cas de violations flagrantes des droits de l'homme et des droits sociaux et de formuler "des critères, des procédures, des formes de sanctions et leur méthode d'application".

Un des points essentiels du **rapport de Mme Rosa M. Díez González** sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers² est la demande d'un code de conduite clair pour l'application de la clause relative aux droits de l'homme.

Le rapport indique que l'UE devrait instituer de nouveaux mécanismes de contrôle parallèles visant à renforcer les mécanismes existants, de manière à permettre un contrôle du respect des droits de l'homme et de la démocratisation par l'un quelconque de ses partenaires, aussi bien politiques qu'économiques.

Les demandes du Parlement européen concernant une méthode objective et un code de conduite clair pour l'application de la clause relative aux droits de l'homme sont demeurées sans suite satisfaisante et doivent de ce fait être réitérées.

Les **rapports annuels sur les droits de l'homme dans le monde** ont également permis au Parlement, à de nombreuses occasions, d'exprimer ses points de vue sur les clauses relatives aux droits de l'homme, notamment dans le rapport annuel 2002 de **M. Bob van den Bos** où l'absence de mécanisme d'application était une source de préoccupation:

*"invite la Commission à présenter la proposition requise en vue d'un mécanisme de mise en œuvre de la clause de respect des droits de l'homme en vue de maintenir explicitement la pression pour une amélioration significative de la situation en matière des droits de l'homme dans les pays concernés et pour encourager les secteurs de la société qui sont en faveur de la promotion de la démocratie et du respect des droits de l'homme."*³

Dans le rapport, le Parlement demande également un référentiel des mesures d'incitation et de restriction à appliquer, des procédures de dialogue structuré, des sous-commissions spécifiques pour les droits de l'homme dans les Conseils d'association et de coopération, et déplore le fait que le Parlement ne soit pas impliqué dans la prise de décision amenant des consultations ou suspendant un accord.

¹ A4-0212/1996 - T4-0499/1996 - rapport sur la communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers (COM(95)0216 - C4-0197/95).

² A5-0084/2002, rapport sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers (COM(2001)252 - C5-0653/2001 - 2001/2276(COS)).

³ A5-0274/2003 - T5-375/2003, sur les droits de l'homme dans le monde en 2002 et la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme.

Dans le rapport annuel 2003 de **Mme Véronique De Keyser**, le Parlement se félicite de l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou et considère son mécanisme d'application avec l'établissement d'un dialogue entre le gouvernement et la société civile comme un modèle pour des négociations ultérieures.

Le rapport 2004 de **M. Simon Coveney** demande la création de sous-commissions des droits de l'homme dans le cadre des accords d'association et invite la Commission à élaborer un rapport d'activité sur la situation des droits de l'homme dans les pays couverts par la PEV.

En dehors de ces rapports, la clause relative aux droits de l'homme et la situation des droits de l'homme en général a constitué un élément important de la procédure d'avis conforme du Parlement européen pour différents accords avec des pays tiers, comme cela a été le cas pour l'accord d'association avec l'Égypte et le Pakistan, ou bien la procédure en cours relative à l'accord proposé avec la Syrie.

4. L'avenir de la clause des droits de l'homme

Dix ans après la communication qui introduisait formellement et structurait la clause relative aux droits de l'homme, le moment est venu d'évaluer de quelle manière cette clause est appliquée et comment elle peut être améliorée, depuis la phase de négociation d'un accord et le libellé spécifique de la clause, jusqu'au contrôle et à l'application de cette dernière, en tenant compte des mesures aussi bien positives que négatives.

4.1. Comment améliorer la phase de négociation?

1. Une procédure plus ouverte avec un rôle dévolu au PE et à la société civile

Le mandat de négociation d'un nouvel accord avec un pays tiers relève jusqu'à présent exclusivement de la compétence du Conseil. Cependant, ce sur quoi ce mandat repose n'est pas réellement clair ni transparent, et une procédure plus ouverte donnerait bien des résultats. En rendant la procédure de négociation plus transparente et en associant le Parlement européen de même que les parlements nationaux et la société civile à la procédure de définition de la clause des droits de l'homme, le dialogue et l'application une fois l'accord entré en vigueur se trouveraient également facilités.

Il est un fait que le Parlement européen joue un rôle en donnant son avis conforme avant l'entrée en vigueur d'un accord, mais il n'en joue pas dans le cadre de la procédure permettant d'engager une consultation ou de suspendre partiellement un accord. Le rôle de la société civile est, quant à lui, très faible dans l'ensemble de la procédure relative à la clause des droits de l'homme.

À titre de comparaison, il y a lieu de mentionner l'accord de Cotonou où les acteurs non étatiques sont explicitement mentionnés comme acteurs du partenariat et où, au paragraphe 7 de l'article 8 concernant le dialogue politique régulier, le rôle de la société civile est clairement établi, puisqu'il est indiqué que les organisations régionales et sous-régionales ainsi que les représentants des sociétés civiles sont associés à ce dialogue.

Ce dialogue politique connaît également des développements, sachant que des orientations ont été adoptées et qu'une annexe à l'accord spécifiant les modalités et les mécanismes du

dialogue est en cours d'élaboration.

2. Extension de la clause à tous les secteurs et à tous les pays

Même si la politique consistant à inclure des clauses relatives aux droits de l'homme dans des accords a été poursuivie avec une grande cohérence, il existe toujours des domaines où tel n'est pas le cas, en premier lieu dans les accords sectoriels et les accords avec des pays développés. Pour ce qui concerne ces derniers, il en est parfois ainsi du fait que les accords de coopération avec ces pays sont antérieurs à la politique de l'Union, mais ce n'est pas le cas pour les accords avec les États membres de l'EEE. En conséquence, la clause devrait être étendue à tous les accords, qu'ils soient avec des pays développés ou des pays en développement.

Il en est de même pour les accords sectoriels dans les domaines du commerce, des textiles et de la pêche. Ces accords concernent le plus souvent des enveloppes financières très importantes et la cohérence politique exige qu'ils comportent également une clause relative au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques.

4.2. Comment améliorer le contrôle et l'application?

3. Nécessité d'un contrôle accru et d'une dimension des droits de l'homme plus importante

La nécessité d'un processus de contrôle et d'application efficace et transparent est depuis le début une source de préoccupation pour le Parlement. Même s'il est certain que certains résultats ont été obtenus, des améliorations sont encore possibles.

L'obligation récente (2004) d'établir des fiches analytiques sur les droits de l'homme, tâche qui incombe à chaque chef de mission des délégations de la Commission européenne, et le suivi des orientations adoptées, telles les orientations sur la torture (adoptées en 2001), contribuent sans aucun doute à mieux connaître la situation des droits de l'homme dans chaque pays, mais ces fiches analytiques ne sont toutefois pas rendues publiques. Il conviendrait par conséquent d'examiner une sorte de rapport annuel, comme cela a été demandé dans le cadre de la politique européenne de voisinage, sachant cependant que ce ne sont pas uniquement les pays couverts par cette dernière qui devraient être concernés, mais tous les pays avec lesquels un accord contenant une clause a été conclu. Un référentiel plus clair des mesures d'incitation et de restriction à appliquer reste également nécessaire.

La procédure d'adhésion, avec les critères de Copenhague clairement définis, pourrait servir d'exemple pour un tel référentiel. Dans ce sens, les nouveaux Plans d'action dans le cadre de la politique européenne de voisinage pourraient offrir une nouvelle possibilité pour établir des objectifs plus opérationnels. Il est également nécessaire que les documents stratégiques par pays prêtent une plus grande attention à la situation des droits de l'homme et soient davantage stratégiques dans ce contexte.

L'inscription systématique de questions relatives aux droits de l'homme dans les ordres du jour des conseils d'association doit être complétée par des sous-commissions des droits de l'homme, un autre instrument important pour contrôler la situation dans les pays concernés. De tels groupes de travail ont été mis en place avec le Bangladesh et le Vietnam de même qu'avec le Maroc et la Jordanie.

À ce propos, il importe également de souligner le rôle de la société civile dans le contexte du contrôle, et de trouver les moyens permettant à des acteurs non étatiques et à des experts de contrôler le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques dans le cadre de l'accord et de faire rapport sur la question, notamment par l'intermédiaire des groupes de travail liés au conseil d'association ou bien grâce à leur participation aux sous-commissions mentionnées.

La proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne indique, à l'article 3, paragraphe 4:

"Sans préjudice de l'article 27, l'Agence fournit, à la demande de la Commission, des informations et des analyses sur des questions relatives aux droits fondamentaux qui sont identifiées dans la demande et qui concernent les pays tiers avec lesquels la Communauté a conclu des accords d'association ou des accords contenant des dispositions sur le respect des droits de l'homme, ou avec lesquels elle a ouvert ou a l'intention d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion de tels accords, en particulier les pays couverts par la politique européenne de voisinage."

Même si le débat au Parlement européen sur la portée de l'action de l'Agence n'est pas terminé, cette dernière pourrait jouer un rôle dans le contexte du processus de contrôle des accords conclus avec des pays tiers.

4. La nécessité d'un mécanisme d'application clair pour tous les accords comportant une clause demeure une des questions les plus urgentes à résoudre

La Commission tient à souligner que les clauses sur les "éléments essentiels", ou clauses relatives aux droits de l'homme, n'indiquent pas nécessairement une approche négative ou punitive et constituent plutôt un instrument positif pouvant être utilisé pour promouvoir le dialogue et la coopération entre les partenaires en encourageant des actions communes concernant la démocratisation et les droits de l'homme, y compris une application efficace des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et la prévention de crises, grâce à l'établissement de relations cohérentes de coopération à long terme. Il s'agit d'une approche partagée par le Parlement qui a été la source de nombre des idées maintenant mises en pratique. Même dans le libellé de la clause, il est indiqué que la suspension est appliquée en dernier ressort. Le fait que la clause a été très rarement invoquée ne signifie pas automatiquement qu'elle n'est pas efficace. Il est cependant également évident que l'absence de mécanisme d'application clair porte préjudice à l'efficacité de la clause. Même si différentes raisons peuvent expliquer pourquoi la clause a surtout été appliquée dans le contexte de l'accord de Cotonou, et non dans tous les autres accords qui contiennent également la clause, une procédure de consultation, de suspension et de participation mieux développée à très probablement contribué à la situation.

La Commission a fait valoir qu'elle ne souhaitait pas une "application mécaniste". Cependant, si le Conseil a adopté des orientations relatives à l'application et à l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, ces orientations ne prévoient pas la suspension ou la résiliation d'accords bilatéraux ni la suspension ou la résiliation de la coopération avec des pays tiers. Il conviendrait qu'il soit d'une manière ou d'une autre remédié à cette situation.

La manière dont la clause a été appliquée ou non appliquée au fil des ans conduit également à se demander si les critères permettant d'engager une procédure de consultation ou bien d'appliquer des mesures restrictives sont objectifs ou s'ils ne dépendent pas plutôt d'intérêts politiques ou commerciaux. Il y a lieu d'espérer qu'une procédure mieux définie faciliterait une application objective.

Cette procédure devrait bien sûr associer également le Parlement européen au processus de décision relatif à l'engagement d'une consultation ou à la suspension d'un accord, ainsi que conférer un rôle à la société civile.

Il conviendrait également d'envisager la possibilité, pour des acteurs non étatiques indépendants, voire des personnes, d'invoquer la clause, par exemple au moyen d'un mécanisme conduisant la Commission à demander à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne de présenter un rapport sur des allégations de violations dans les États membres de l'UE ou sur une contribution de la politique de l'UE à des violations dans un pays tiers.

Parallèlement à l'élaboration d'une procédure de consultation plus détaillée, il importe de faire en sorte qu'une procédure davantage simplifiée soit applicable pour tous les accords. Cela inclut l'introduction de clauses de non-exécution lorsqu'elles n'existent pas, la définition des "urgences spéciales" ainsi que des dispositions concernant un règlement contraignant des différends prévoyant en dernier ressort un arbitrage contraignant lorsque le différend ne peut pas être résolu dans le cadre administratif.

En même temps, il conviendrait de prêter une plus grande attention aux violations des droits sociaux, notamment des normes fondamentales concernant le travail. Lorsque la clause a été invoquée, la raison en a le plus souvent été des violations des droits politiques, comme un processus électoral présentant des irrégularités ou bien un coup d'état.

4.3. Réciprocité de la clause?

5. Nécessité de trouver des moyens et des instruments permettant d'améliorer la réciprocité de la clause

Les dialogues spécifiques sur les droits de l'homme, comme le dialogue avec la Chine, l'Iran ou la Russie, impliquent nettement une communication à deux sens, sachant que l'UE tout comme le pays avec lequel un dialogue est établi peuvent soulever des questions qui sont une source de préoccupation. La clause a également une dimension de réciprocité qui n'a pas encore été pleinement exploitée. Il est indiqué que "*le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme inspire les politiques internes et internationales de la Communauté et (... du pays ou du groupe de pays concerné(s))*". Cependant, la clause n'a jamais été utilisée à propos de la manière dont l'UE ou ses États membres se conforment aux obligations qui leur incombent dans le domaine des droits de l'homme. Les droits des minorités, l'immigration et le droit d'asile sont des domaines où il pourrait être utile d'engager un débat.

4.4. Nécessité d'une nouvelle clause modèle

Il conviendrait par conséquent d'envisager un nouveau libellé de la clause en tenant compte des principes suivants:

- a) la promotion et la défense des droits de l'homme devraient être au nombre des objectifs de l'accord;
- b) il doit être clair que les parties sont tenues de se conformer aux normes qui constituent un "élément essentiel" de la clause;
- c) les normes applicables devraient être claires, ce qui pourrait être obtenu grâce à une référence plus générale aux droits de l'homme ou à une mention des instruments spécifiques relatifs aux droits de l'homme fondamentaux auxquels les parties ont adhéré;
- d) la clause devrait prévoir un dialogue politique auquel participeraient les parlements et des représentants de la société civile;
- e) la clause devrait comporter une procédure de consultation détaillée prévoyant un rôle spécifique pour les parlements;
- f) la clause devrait prévoir une révision obligatoire des mesures appropriées prises, une clause de "suspension de la suspension";
- g) la clause devrait soutenir la notion de recours à des procédures contraignantes en matière de règlement des différends avec des tiers dans les cas prévoyant des mesures appropriées.

Une proposition de libellé de la clause pourrait être la suivante:

(A) Les objectifs du présent/de la présente [accord/association] sont: [...] la promotion et la défense du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, tant civils et politiques, qu'économiques, sociaux et culturels.

(B) Les parties respectent les principes démocratiques et les droits de l'homme juridiquement contraignants [tels que définis dans [instrument juridique]] dans leurs politiques intérieures et extérieures.

(C) Le dialogue politique couvre toutes les questions d'intérêt commun pour les parties, en particulier [...] et les obligations des parties mentionnées à l'article B.

Le Parlement européen, le parlement [national] et des représentants des organisations régionales et sous-régionales ainsi que des représentants de la société civile sont associés à ce dialogue.

(D) Si une partie considère que l'autre partie ne s'est pas conformée à l'article B, elle fournit au [Conseil conjoint], sauf en cas d'urgence spéciale, les informations utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. A cette fin, elle invite l'autre partie à tenir des consultations qui

se concentrent sur les mesures prises ou à prendre par la partie concernée pour remédier à la situation.

Le Parlement européen, le parlement [national] et des représentants de la société civile sont associés à ces consultations.

Les consultations sont menées au niveau et sous la forme considérés les plus appropriés pour trouver une solution.

Les consultations ne débutent pas plus tard que [X] jours après l'invitation et se poursuivent pendant une période fixée par accord mutuel, en fonction de la nature et de la gravité de la violation. Dans tous les cas, les consultations ne durent pas plus de [Y] jours.

Pendant les consultations, les parties établissent et conviennent de référentiels ou d'objectifs spécifiques concernant les obligations des parties mentionnées à l'article B, en tenant compte des circonstances particulières de la partie concernée. Les référentiels sont des mécanismes permettant d'atteindre les objectifs au moyen de la fixation d'objectifs intermédiaire et de calendriers pour leur réalisation.

Si les consultations ne conduisent pas à une solution acceptable pour les deux parties, si la consultation est refusée ou dans des cas d'urgence spéciale, des mesures appropriées peuvent être prises. Les mesures appropriées doivent être proportionnelles à la violation et être conformes au droit international.

Les mesures appropriées doivent être revues par le [Conseil conjoint] tous les [X] mois. Elles sont abrogées dès que les raisons qui ont conduit à leur adoption n'existent plus.

Les termes "cas d'urgence spéciale" se réfèrent à des cas exceptionnels de violation particulièrement grave et flagrante de l'article B qui exige une réaction immédiate. Si des mesures sont prises dans des cas d'urgence spéciale, elles sont notifiées sans délai au [Conseil conjoint]. À la demande de la partie concernée, des consultations peuvent alors être engagées conformément au présent article.

Dans les accords exclusivement communautaires

[Article E] Parties à l'accord

Aux fins du présent accord, on entend par "parties", d'une part la Communauté, conformément à ses compétences, et, d'autre part [l'autre partie].

27.9.2005

AVIS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT

à l'intention de la commission des affaires étrangères

sur la clause sur les droits de l'homme et la démocratie dans les accords de l'Union européenne
(2005/2057 (INI))

Rapporteur pour avis: Fernando Fernández Martín

SUGGESTIONS

La commission du développement invite la commission des affaires étrangères, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. rappelle le caractère universel et indivisible des droits de l'homme et l'interdépendance entre le respect des droits de l'homme, la démocratie et le développement;
2. rappelle qu'il sera impossible de lutter contre la pauvreté hors d'une approche globale comprenant également la défense des droits de l'homme et le respect des valeurs et principes démocratiques;
3. souligne que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international des droits civils et politiques préconisent la tenue d'élections libres et équitables permettant de traduire la libre expression de la volonté des populations et prévoient un plein respect des droits fondamentaux;
4. estime que pour que des élections soient considérées comme démocratiques, libres et équitables, certaines conditions doivent être remplies au préalable: respect des droits politiques et civiques, respect de la liberté d'expression et d'information, accès égal aux médias publics, respect d'un pluralisme politique qui offre un véritable choix aux électeurs;
5. rappelle que les droits de l'homme font partie intégrante de la politique extérieure de l'Union européenne et que la clause démocratique et des droits de l'homme constitue un élément essentiel des accords conclus avec les pays tiers en développement comme industrialisés, et préconise une application effective de cette dernière;
6. estime que l'adhésion des citoyens européens aux efforts financiers pour l'aide publique au développement dépend aussi de la capacité des dirigeants européens à ne pas soutenir des régimes politiques responsables de violations graves et persistantes des droits de l'homme; rappelle que le Parlement européen dispose de mécanismes propres permettant de dénoncer individuellement les violations de cette nature;
7. insiste sur la nécessité d'une double approche de la conditionnalité pour les pays

bénéficiant d'aide, une conditionnalité positive caractérisée par un soutien accru aux pays qui font des progrès en matière de droits de l'homme, et une conditionnalité négative en cas de violations graves et persistantes des droits de l'homme et des principes démocratiques;

8. demande à la Commission et au Conseil d'adopter des critères concrets, cohérents et transparents en vue d'évaluer le processus de démocratisation des pays tiers, y compris les élections démocratiques, sous l'angle du respect des droits de l'homme, de l'état de droit et de la démocratisation de la société en général;
9. demande une procédure plus ouverte durant la phase de négociation des accords, moyennant une participation accrue du Parlement européen et de la société civile;
10. demande que la clause se réfère à un texte qui occupe une place élevée dans la hiérarchie des normes du pays signataire et dont il faudrait convenir avant la signature des accords;
11. recommande que le texte de la clause fasse référence à des instruments spécifiques des Nations unies concernant les droits de l'homme, tels que le Pacte international des droits civils et politiques, la Convention contre la torture, la Convention sur les droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ainsi que la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques;
12. rappelle que la réalisation des Objectifs de développement du millénaire implique un engagement global de la part de tous les acteurs internationaux; se félicite, à cet égard, de la décision prise par le G8 d'annuler la dette des dix-huit nations les plus pauvres et endettées du monde, ainsi que l'engagement récemment pris par l'UE de porter le montant de l'aide communautaire à 0,56 % du revenu national brut d'ici 2010, en vue d'atteindre le pourcentage de 0,7 % en 2015 pour promouvoir les Objectifs de développement du millénaire;
13. invite instamment les organisations régionales et les pays en développement ainsi que d'autres pays tiers avec lesquels l'UE a conclu des accords à s'engager sans réserve en faveur de la bonne gouvernance, de la transparence et de la lutte contre la corruption, de la démocratie, de l'état de droit, du respect des droits de l'homme et du progrès économique, sans quoi les actions entreprises pour éradiquer la pauvreté ne sauraient être d'aucune utilité;
14. insiste sur le besoin urgent d'appuyer les efforts de stabilisation des pays en situation de post-conflit;
15. souligne qu'il importe de pénaliser le moins possible les populations en cas de sanctions en s'efforçant, autant que possible, de développer une aide bénéficiant directement à la population, au besoin par l'intermédiaire de l'ONU et des ONG; rappelle que, en tout état de cause, l'aide humanitaire est politiquement neutre et doit pouvoir être fournie à chaque fois que le besoin s'en fait sentir;
16. souligne la valeur exemplaire de l'accord de Cotonou, dont les principaux mérites sont:

- de faire explicitement référence aux engagements internationaux en matière de respect des droits de l'homme comme éléments essentiels de l'accord, et de prévoir une clause suspensive en cas de violation, après une procédure de consultation (article 96) au cours de laquelle chacune des parties peut faire valoir son point de vue et tenter de parvenir à une solution autre que des sanctions,
 - d'être applicable à 78 pays et donc à la plus grande partie des États tiers avec lesquels l'UE a conclu des accords,
 - d'être le seul accord à avoir débouché sur des sanctions et à avoir relativement fonctionné;
17. réaffirme que la transparence est l'un des principes qui doivent régir toute procédure de sanction et insiste pour que le Parlement européen soit davantage impliqué dans ces processus; demande également à la Commission et au Conseil d'appliquer des sanctions transparentes et cohérentes, basées sur des critères clairs, vis-à-vis de chaque pays tiers lorsque les clauses relatives aux droits de l'homme ne sont pas respectées, et ceci afin d'éviter la politique de deux poids, deux mesures;
18. se félicite à cet égard de la modification, signée à Luxembourg le 24 juin, qui prévoit l'inclusion dans l'accord de Cotonou d'une nouvelle annexe définissant les modalités du dialogue politique en ce qui concerne les droits de l'homme, les principes démocratiques et le respect de la règle de droit;
19. invite l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE à poursuivre son action pour devenir un acteur à part entière du dialogue politique en matière de droits de l'homme;
20. considère que les pays ACP doivent se maintenir en alerte afin de détecter préventivement les cas de violation des droits de l'homme; estime également que ces pays doivent prendre des initiatives appropriées dès lors qu'il s'agit d'identifier et de sanctionner les cas de violation des droits de l'homme;
21. regrette que le déclenchement de sanctions ou la cessation de celles-ci ne correspondent pas toujours à des critères objectifs, comme en témoigne la reprise partielle de la coopération avec le Soudan en janvier 2005 malgré la persistance de violations extrêmement graves des droits de l'homme dans la région du Darfour;
22. recommande que l'UE et le pays signataire de l'accord se transmettent mutuellement les rapports annuels sur les droits de l'homme et qu'il soit également prévu un mécanisme de consultation avec les ONG;
23. demande la désignation d'un membre du personnel de la délégation de la Commission dans tous les pays avec lesquels a été signé un accord incluant la clause démocratique afin de veiller à son respect;
24. invite le Conseil et la Commission à se coordonner avec les autres organisations internationales en matière de politique de sanctions, afin de renforcer l'efficacité de celles-ci.

PROCÉDURE

Titre	Clause sur les droits de l'homme et la démocratie dans les accords de l'Union européenne		
Numéro de procédure	2005/2057(INI)		
Commission compétente au fond	AFET		
Commission saisie pour avis Date de l'annonce en séance	DEVE 12.5.2005		
Coopération renforcée	non		
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Fernando Fernández Martín 24.5.2005		
Examen en commission	29.8.2005	26.9.2005	0.0.0000
Date de l'adoption des suggestions	26.9.2005		
Résultat du vote final	pour: 26 contre: 0 abstentions: 3		
Membres présents au moment du vote final	Margrete Auken, Alessandro Battilocchio, Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Thierry Cornillet, Nirj Deva, Koenraad Dillen, Alexandra Dobolyi, Fernando Fernández Martín, Michael Gahler, Hélène Goudin, Filip Andrzej Kaczmarek, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Luisa Morgantini, José Javier Pomés Ruiz, Pierre Schapira, Jürgen Schröder, Felekna Uca, Anna Záborská, Jürgen Zimmerling		
Suppléants présents au moment du vote final	Marie-Hélène Aubert, John Bowis, Linda McAvan, Karin Scheele, Anne Van Lancker, Anders Wijkman, Gabriele Zimmer		
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final			

12.10.2005

AVIS DE LA COMMISSION DU COMMERCE INTERNATIONAL

à l'intention de la commission des affaires étrangères

sur la clause sur les droits de l'homme et la démocratie dans les accords de l'Union européenne
(2005/2057 (INI))

Rapporteur pour avis: Glyn Ford

SUGGESTIONS

La commission du commerce international invite la commission des affaires étrangères, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. se félicite de la pratique générale adoptée depuis 1992 par la Communauté européenne consistant à intégrer la clause sur les droits de l'homme et la démocratie – clauses dites de l'"élément essentiel" et de "non-exécution" – à ses accords internationaux, tout en prenant note de la façon sélective dont ces clauses sont mises en œuvre dans certains cas;
2. demande à la Commission d'incorporer une clause-type sur les droits de l'homme dans tous ses futurs accords internationaux, y compris les accords commerciaux sectoriels conclus avec des pays tiers, ainsi que les mesures commerciales autonomes qui leur sont accordées; demande, en outre, à la Commission, lorsqu'elle évaluera le respect de la clause par les différents pays, d'établir des priorités spécifiques pour chacun d'entre eux;
3. recommande que des critères spécifiques soient établis dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie, sur la base du dialogue politique et par référence aux critères internationaux correspondants et aux traités internationaux;
4. demande à la Commission de mettre en place un mécanisme de contrôle subordonnant la mise en œuvre et la suspension temporaire d'accords commerciaux et de mesures commerciales autonomes au respect, par le pays bénéficiaire, des normes élémentaires en matière de démocratie et de droits de l'homme et des minorités, comme le prévoit le rapport annuel du Parlement européen sur la situation des droits de l'homme dans le monde;
5. demande, à cet égard, à la Commission d'associer pleinement le Parlement à l'évaluation de l'application des clauses sur les droits de l'homme ou des critères similaires de respect des normes démocratiques de base, ainsi que des droits de l'homme et des minorités inclus dans ces accords; insiste, de plus, sur la nécessité de consulter la société civile quant à ce processus d'évaluation afin d'améliorer le contrôle de la situation des droits de l'homme;
6. insiste sur le fait que la suspension temporaire d'accords commerciaux et de mesures

commerciales autonomes devrait être une décision répondant à des critères objectifs et transparents, identiques pour chaque pays, et clairement régulée par une clause d'expiration dans chaque accord international, de telle sorte que les pays tiers se conforment au respect des droits de l'homme au plus tard à l'expiration du délai de suspension;

7. recommande à la Commission de développer une méthodologie objective et transparente qui définisse précisément la corrélation entre le respect par un pays tiers des normes relatives au respect des droits de l'homme, et la réaction qu'il doit provoquer de la part de la Communauté;
8. est d'avis que la création de sous-groupes ou de sous-commissions permanentes des droits de l'homme dans le cadre d'accords internationaux, y compris d'accords commerciaux sectoriels, contribuerait assurément au développement d'un dialogue structuré sur les droits de l'homme et les principes démocratiques;
9. demande au Conseil et à la Commission d'associer pleinement le Parlement européen à l'élaboration de ce système;
10. demande à la Commission de faire un meilleur usage des connaissances de la société civile sur la situation des droits de l'homme au niveau local, ces compétences n'étant pas suffisamment mises à contribution lors de l'élaboration des rapports;
11. demande aux députés qui participent à des missions sur le terrain d'évaluer activement la situation locale des droits de l'homme et d'insérer leurs conclusions dans leurs rapports définitifs; demande à la Commission de tenir compte de ces conclusions dans l'élaboration de sa politique.

PROCÉDURE

Titre	La clause sur les droits de l'homme et la démocratie dans les accords de l'Union européenne	
Numéro de procédure	2005/2057(INI)	
Commission compétente au fond	AFET	
Commission saisie pour avis Date de l'annonce en séance	INTA 13.6.2005	DEVE 24.5.2005
Coopération renforcée	oui	
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Glyn Ford 30.8.2005	
Examen en commission	30.8.2005	12.9.2005
Date de l'adoption des suggestions	11.10.2005	
Résultat du vote final	pour: 20 contre: 1 abstentions: 0	
Membres présents au moment du vote final	Jean-Pierre Audy, Enrique Barón Crespo, Jean-Louis Bourlanges, Nigel Farage, Béla Glattfelder, Jacky Henin, Alain Lipietz, Erika Mann, Helmuth Markov, David Martin, Javier Moreno Sánchez, Georgios Papastamkos, Tokia Saïfi, Peter Šťastný, Robert Sturdy, Johan Van Hecke, Zbigniew Zaleski	
Suppléants présents au moment du vote final	Panagiotis Beglitis, Danutė Budreikaitė, Elisa Ferreira, Filip Andrzej Kaczmarek, Jörg Leichtfried, Antolín Sánchez Presedo, Mauro Zani	
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	Syed Kamall	

PROCÉDURE

Titre	Clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne		
Numéro de procédure	2005/2057(INI)		
Base réglementaire	article 45		
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance de l'autorisation	AFET 12.5.2005		
Commission(s) saisie(s) pour avis Date de l'annonce en séance	INTA 12.5.2005	DEVE 12.5.2005	
Proposition(s) de résolution incluse(s) dans le rapport	-		
Rapporteur(s) Date de la nomination	Vittorio Agnoletto 1.2.2005		
Rapporteur(s) remplacé(s)	-		
Examen en commission	10.10.2005	21.11.2005	22.11.2005
Date de l'adoption	23.11.2005		
Résultat du vote final	pour: 56 contre: 1 abstentions: 2		
Membres présents au moment du vote final	Vittorio Agnoletto, Angelika Beer, André Brie, Elmar Brok, Simon Coveney, Ryszard Czarnecki, Véronique De Keyser, Giorgos Dimitrakopoulos, Camiel Eurlings, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Richard Howitt, Anna Ibrisagic, Toomas Hendrik Ilves, Jelko Kacin, Helmut Kuhne, Joost Lagendijk, Vytautas Landsbergis, Cecilia Malmström, Francisco José Millán Mon, Pierre Moscovici, Pasqualina Napoletano, Baroness Nicholson of Winterbourne, Raimon Obiols i Germà, Vural Öger, Justas Vincas Paleckis, Alojz Peterle, Tobias Pflüger, João de Deus Pinheiro, Paweł Bartłomiej Piskorski, Michel Rocard, Raúl Romeva i Rueda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacek Emil Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Gitte Seeberg, István Szent-Iványi, Konrad Szymański, Antonio Tajani, Paavo Väyrynen, Inese Vaidere, Geoffrey Van Orden, Ari Vatanen, Luis Yañez-Barnuevo García, Josef Zieleniec		
Suppléants présents au moment du vote final	Árpád Duka-Zólyomi, Kinga Gál, Marie Anne Isler Béguin, Tunne Kelam, Jaromír Kohlíček, Janusz Onyszkiewicz, Doris Pack, Aloyzas Sakalas, Csaba Sándor Tabajdi, María Elena Valenciano Martínez-Orozco, Marcello Vernola		
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	Thomas Wise, Sylwester Chruszcz		
Date du dépôt – A[6]	23.1.2006	A6-0004/2006	