

Les droits de l'homme dans les accords d'association et de coopération conclus par l'Union européenne

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Les droits de l'homme dans les accords d'association et de coopération conclus par l'Union européenne. Myriam Benlolo-Carabot; Ulas Candas; Eglantine Cujo. Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier, Editions A. Pedone, pp. 539-549, 2012. hal-01647385

HAL Id: hal-01647385

<https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01647385>

Submitted on 11 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Danièle Lochak

Extrait de :

Myriam Benlolo-Carabot, Ulas Candas et Eglantine Cujo (dir.)

Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier,

Pedone, 2012 pp. 539-549

Section 2. Les droits de l'homme dans les accords d'association et de coopération conclus par l'UE

1. L'Union européenne a affirmé avec de plus en plus de force au cours des années que le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme étaient un élément fondamental de ses relations extérieures et que les instruments de politique étrangère et d'assistance financière devaient contribuer à renforcer la démocratie et les droits de l'homme dans le monde. Cette préoccupation, déjà présente dans le domaine de la coopération au développement, comme en témoigne l'inscription des droits de l'homme dans les Conventions de Lomé III et Lomé IV, s'est accentuée à la suite des changements survenus en Europe orientale à partir de 1989.

2. L'adoption du Traité de Maastricht marque une étape importante dans cette évolution, les droits de l'homme étant désormais inscrits dans le dispositif du Traité sur l'Union européenne et repris dans les articles relatifs à la PESC, tandis que l'article 130 U du TCE spécifie que la politique de coopération au développement contribue à la « consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

3. Deux communications de la Commission, en 1995, portant respectivement 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 »¹ et sur « L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme »², dont la première sera suivie d'une résolution du Conseil le 29 mai 1995, confirment l'idée que les droits de l'homme constituent un aspect majeur des accords conclus avec les pays tiers.

4. Les clauses relatives aux droits de l'homme trouvent aujourd'hui leur fondement dans plusieurs articles des traités. Aux termes de l'article 3-5° TUE : « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union [...] contribue [...] à la protection des droits de l'homme » et l'article 21 dispose que « 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes [...] 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 [...]. 2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions [...] afin : [...] b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ». Les articles 208 et 212 TFUE qui traitent respectivement de la coopération au développement et de la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers, rappellent que la politique et les actions de l'Union dans ces deux

¹ COM (1995) 216, 23 mai 1995.

² COM (1995) 567, « L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme : de Rome à Maastricht et au-delà », 22 novembre 1995.

domaines sont menées « dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union », ce qui renvoie implicitement à l'article 21 TUE.

5. Les « clauses droits de l'homme » constituent un des instruments qui doivent contribuer à promouvoir le respect des droits de l'homme dans le cadre de la politique extérieure de l'Union. On les trouve notamment dans les « accords euro-méditerranéens d'association »³ passés avec Israël, l'Égypte, le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, le Liban, la Jordanie, dans l'accord de Cotonou de 2000 avec 78 pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique), dans les dix « accords de partenariat et de coopération » passés avec la Russie et pays de l'ex-URSS⁴ et de façon plus ponctuelle dans un grand nombre d'autres accords d'association ou de coopération économique.

6. Les clauses droits de l'homme se sont progressivement généralisées (§1), perfectionnées (§2), et diversifiées (§ 3) mais leur effectivité reste limitée (§4).

§ 1. Genèse et généralisation de la « clause droits de l'homme »

7. La clause « droits de l'homme » s'inscrit dans le cadre d'une diplomatie des droits de l'homme fondée sur l'idée de conditionnalité. Le Parlement européen a joué ici un rôle moteur. Dès 1983, il invitait la Commission à « élaborer des propositions en vue d'inscrire des considérations relatives aux droits de l'homme dans le cadre des relations extérieures et des politiques de développement de la Communauté »⁵. Par la suite, il a fait pression pour qu'une clause « droits de l'homme » soit intégrée dans les accords et appliquée systématiquement et sans discrimination, estimant qu'une telle clause ne devait pas être interprétée comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un pays mais au contraire comme une attitude de solidarité de l'UE envers les victimes⁶.

8. Les pays ACP ont servi de « banc d'essai »⁷ dans ce domaine. Les clauses « droits de l'homme » ont en effet été élaborées et perfectionnées à l'origine dans le cadre des relations avec les pays ACP avant d'être intégrées ultérieurement dans d'autres accords avec des pays tiers. La première Convention de Lomé de 1975, exclusivement axée sur la coopération économique, était muette sur la question des droits de l'homme ; et si celle-ci s'est néanmoins posée face aux événements graves survenus dans plusieurs pays d'Afrique, les sanctions prises ne trouvaient pas leur base juridique dans la convention. Le Parlement européen aurait souhaité que soient inscrites dans la Convention de Lomé II des dispositions relatives aux droits de l'homme, mais il s'est heurté à l'absence d'accord entre les États membres et à

³ Les accords d'association euro-méditerranéens s'inscrivent dans le processus initié par la Déclaration de Barcelone de 1995 qui vise « à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité », dont une des conditions est « le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'homme ». Les États parties s'engagent donc à développer l'Etat de droit et la démocratie et à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales – « élément essentiel » des accords d'association.

⁴ Les accords de partenariat et de coopération conclus à partir de 1994 avec la Russie et les nouveaux pays indépendants d'Europe orientale, du Caucase méridional et d'Asie centrale avaient un objectif à la fois économique et politique, visant notamment à soutenir la consolidation de la démocratie et à instaurer une coopération dans les domaines de la culture, la démocratie et le respect des droits de l'homme.

⁵ Résolution du 17 mai 1983 sur les droits de l'homme dans le monde, JO n° C 161, 20 juin 1983, p. 58.

⁶ Voir en ce sens le Rapport de C. Carnero Gonzalez 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 (A4-0212/1996 –T4-0499/1996).

⁷ J. Rideau, « Le rôle de l'Union Européenne en matière de droits de l'homme » *RCADI*, 1997, tome 265, p. 380.

l'opposition des États africains. L'attitude plus souple des États ACP a finalement permis que, dans le préambule de Lomé III (1984), soit proclamée la « foi [des États parties] dans les droits fondamentaux de l'homme », l'article 4 faisant de son côté référence à l'attachement à la dignité humaine et à la nécessité de contribuer à la jouissance effective des droits économiques, culturels et sociaux.

9. Un pas supplémentaire est accompli avec Lomé IV (1989), qui établit un lien explicite entre la promotion des droits de l'homme et le développement ; mais c'est à l'occasion de la révision de la Convention en 1995 qu'est véritablement affirmé le principe de la conditionnalité « droits de l'homme ».

10. Dans l'intervalle est en effet intervenue, d'une part la Résolution du Conseil du 28 novembre 1991 sur « les droits de l'homme, la démocratie et le développement », texte qui pose les bases de la conditionnalité politique, d'autre part l'adoption du Traité de Maastricht qui inscrit les droits de l'homme parmi les objectifs de la politique de développement et de la politique extérieure et de sécurité commune. Et l'article 5 révisé de la Convention de Lomé énonce clairement que le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit en est un élément essentiel dont la violation est susceptible de conduire, après consultations entre les parties, à la suspension de la Convention.

11. Les clauses « droits de l'homme » se sont par la suite généralisées. Leur extension dans l'espace s'est faite à la faveur des changements politiques qui ont affecté les pays d'Europe centrale et orientale et du continent latino-américain, qui ont facilité l'inscription de références aux droits de l'homme dans les accords bilatéraux.

12. À partir de 1992 la Communauté inclut dans tous les accords avec des pays tiers autres que sectoriels ou purement commerciaux une clause faisant du respect des droits de l'homme et de la démocratie un « élément essentiel » de l'accord. On la trouve dans les accords avec les pays baltes et l'Albanie en 1992, puis dans les accords avec la Roumanie et la Bulgarie, en 1993, suivis par les accords avec les Républiques tchèque et slovaque et, en 1994, avec la Fédération de Russie.

13. Le bilan dressé par la Commission dans sa communication 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 »⁸ est nuancé et l'incite à proposer de systématiser l'utilisation des clauses, y compris dans les accords de commerce, d'association et de coopération. Le Conseil « Affaires générales », dans ses conclusions du 29 mai 1995, établit un modèle de « clause droits de l'homme » à inclure dans les futurs accords, qu'on retrouve en effet dans l'accord de Cotonou adopté en 2000 et révisé en 2005, dans les accords euro-méditerranéens d'association signés entre 1995 et 2002, dans les accords de partenariat et de coopération signés entre 1994 et 2004 et dans une série d'autres accords de coopération passés en 1995 et 1996 avec plusieurs pays d'Asie.

§ 2. Le perfectionnement progressif du mécanisme de la conditionnalité

14. La référence aux droits de l'homme dans l'article 5 de Lomé IV (1989), stipulant que « le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement » et que « la coopération elle-même est conçue comme une contribution à la promotion de ces droits » a été caractérisée comme clause dite « fondement ». Elle a été introduite ensuite dans d'autres accords qui prévoyaient, de façon plus explicite, que « toutes

⁸ Communication de la Commission du 23 mai 1995, *op. cit.* (note 1).

les dispositions de l'accord se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme ». Il est apparu cependant que cette formulation n'offrait pas une base suffisamment solide pour suspendre ou dénoncer un accord en cas de violation des droits de l'homme ou du principe démocratique, notamment au regard de la Convention de Vienne sur le droit des traités dont les articles 60 et 65 subordonnent cette faculté à l'existence d'une violation substantielle des obligations du partenaire et à des conditions procédurales strictes.

15. A la suite de la Résolution de 1991 sur « les droits de l'homme, la démocratie et le développement », une clause dite « élément essentiel » a donc remplacé la précédente dans certains accords de coopération (accord-cadre de coopération avec le Brésil en 1994, accord de coopération avec le Pacte andin en 1994, avec les États baltes et avec l'Albanie en 1992). Elle stipule que le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme est le fondement des politiques internes et externes des parties et constitue un « élément essentiel » de l'accord. Si la Cour de Justice a jugé que cette nouvelle rédaction pouvait servir de base, en vertu du droit international, à la suspension ou la cessation d'un accord de coopération au développement lorsque le tiers n'a pas respecté les droits de l'homme⁹, l'applicabilité de la Convention de Vienne, qui exige l'existence d'un lien substantiel entre la clause essentielle et l'objet ou le but de l'accord a toutefois été mise en doute par une partie de la doctrine¹⁰.

16. À partir de 1992 a ainsi été insérée dans certains accords, complétant la clause « élément essentiel », une clause régissant l'exercice du droit de suspension. La clause dite « balte », en référence aux accords de coopération conclus en décembre 1992 avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, autorisait la suspension immédiate, sans délai ni formalité préalable, de l'application de l'accord dans sa totalité ou partiellement en cas d'atteintes graves à ses dispositions essentielles. Cette clause, insérée aussi dans les accords avec l'Albanie et la Slovaquie, a été remplacée dans l'accord passé le 8 mars 1993 avec la Bulgarie par la clause dite « bulgare » qui n'envisage la suspension de l'accord que comme un dernier recours et la fait précéder de mécanismes de conciliation visant à rechercher des solutions alternatives.

17. La clause « bulgare » est devenue la référence type et a été systématiquement reprise dans les accords d'association, de partenariat et de coopération passés ultérieurement, notamment dans l'accord de Cotonou, dans les accords d'association euro-méditerranéens et dans les accords de partenariat et de coopération avec les États de l'ex-Union soviétique. Figurant dans les dispositions finales de l'accord, elle prévoit, en cas de violation d'une des obligations de l'accord par l'une des parties, la possibilité pour l'autre partie de prendre des « mesures appropriées », à condition de fournir préalablement au conseil d'association ou de coopération, « sauf en cas d'urgence spéciale », 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 des mesures devant porter par priorité sur celles qui perturbent le moins le fonctionnement de l'accord. Cette clause ne vise au demeurant pas spécifiquement la violation de la clause droits de l'homme mais peut être invoquée pour la violation de toute clause de l'accord.

18. Des déclarations interprétatives insérées dans certains accords clarifient le contenu des notions floues d'« urgence spéciale » et de « cas de violation substantielle » et établissent un lien explicite entre la clause droits de l'homme et la clause de non-exécution. La formulation type est la suivante : « les parties conviennent d'un commun accord que les termes « cas

⁹ CJCE, 3 décembre 1996, *Portugal c/ Conseil*, aff. C-268/94, *Rec.*, p. I-06177.

¹⁰ C. Musso, « Les clauses “droits de l'homme” dans la pratique communautaire », *Droits fondamentaux* n° 1, juillet-décembre 2001, www.droits-fondamentaux.org, pp. 8-9.

d'urgence spéciale » figurant à l'article [X] de l'accord signifient les cas de violation substantielle de l'accord par l'une des parties. Une violation substantielle de l'accord consiste [...] dans la violation de l'élément essentiel de l'accord repris dans l'article [2] ». Dans la clause de non-exécution (accord avec l'Égypte ou avec le Liban) ou dans les déclarations interprétatives on trouve parfois la mention de ce que les « mesures appropriées » sont des mesures prises conformément au droit international, qu'elles sont proportionnelles à la violation et que si une partie prend une mesure en cas d'urgence spéciale, l'autre partie peut invoquer la procédure relative au règlement des différends.

§ 3 La diversité des clauses existantes

19. Dans le bilan dressé en 2001 la Commission relevait que la clause « éléments essentiels » concernait plus de 120 pays¹¹. Mais le tableau général reste malgré tout celui d'une très grande hétérogénéité des situations¹².

20. La clause droits de l'homme reste absente de beaucoup d'accords, pour des raisons variables. Elle ne figure pas dans les accords de coopération avec les pays industrialisés, soit parce qu'ils ont été conclus avant la systématisation de la politique communautaire dans ce domaine, soit en raison du refus de certains pays, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, de ratifier des clauses de conditionnalité. Ces clauses sont rares dans les accords avec les pays d'Asie du Sud-Est. Elles sont absentes des accords commerciaux sectoriels qui continuent donc à être conclus avec des pays où les droits de l'homme ne sont manifestement pas respectés.

21. Certains accords passés au début des années 1990 ne contiennent qu'une clause « fondement ». D'autres contiennent la clause sur les éléments essentiels mais pas de clause de non-exécution : c'est le cas des accords de coopération avec le Brésil (1992), la Mongolie (1992), l'Inde (1993), le Sri Lanka (1994) et le Viêt Nam (1995).

22. Mais la très grande majorité des accords contenant une clause sur les éléments essentiels contiennent aussi une clause de non-exécution, en général sur le modèle de la « clause bulgare ». C'est notamment le cas de la plupart des accords d'association euro-méditerranéens passés entre 1995 et 2004, des accords de stabilisation et d'association signés à partir de 2001, dans le cadre de l'établissement d'un partenariat entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux, avec la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Albanie, le Monténégro, la Serbie, des accords de partenariat et de coopération passés avec les pays de l'ancienne Union soviétique entre 1994 et 2004, de l'accord de Cotonou (2000), mais aussi d'autres accords comme celui avec le Mexique (1997), les accords d'association avec l'Afrique du Sud (1999) et le Chili (2005), les accords de coopération avec les pays du Mercosur (1995), les pays d'Amérique centrale (1993 et 2003) et les pays du Pacte andin (1993 et 2003), des accords de coopération conclus entre 1994 et 2004 avec cinq pays de l'Asie du Sud (Népal, Laos, Cambodge, Bangladesh, Corée du Sud).

23. Un certain nombre d'accords – c'est le cas de la plupart des accords d'association euro-méditerranéens, des accords avec les pays d'Europe centrale et orientale, de l'accord avec l'Afrique du Sud ou encore de l'accord de Cotonou – prévoient une procédure de règlement des différends en cas de contestation sur l'application ou l'interprétation de l'accord, qui

¹¹ Communication de la Commission, « Le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers », COM (2001) 252.

¹² Source : Direction générale des politiques externes de l'Union, « Clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords internationaux de l'UE », 29 septembre 2005 (Note rédigée à la demande de la sous-commission « Droits de l'homme » du Parlement européen).

trouve notamment application lorsque le différend porte sur les clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie. La procédure peut dans certains cas déboucher sur un arbitrage contraignant.

24. Enfin, les déclarations interprétatives qui ont pour objet de rendre plus précises et donc plus opérationnelles les clauses de non-exécution sont loin d'être systématisées. On les trouve essentiellement dans certains des accords euro-méditerranéens (Algérie, Liban), et des accords avec les États de l'ex-URSS (Russie, Tadjikistan) et surtout dans l'accord de Cotonou.

25. C'est en effet dans cet accord, signé en 2000 et révisé en 2005 qu'on trouve la formulation la plus achevée de la conditionnalité politique attachée à la clause « droits de l'homme ». L'article 9 détaille les « éléments essentiels concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit ». L'article 96 prévoit une procédure de consultation spécifique, enfermée dans des délais stricts (la consultation doit commencer au plus tard après 30 jours et le dialogue ne doit pas durer plus de 120 jours), lorsque « une partie considère que l'autre manque à une obligation découlant du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit visés à l'article 9 ». Si les consultations ne conduisent pas à une solution acceptable par les parties, en cas de refus de consultation ou en cas d'urgence particulière, des mesures appropriées peuvent être prises. Les « cas d'urgence particulière », précise l'accord, visent des cas exceptionnels de violations particulièrement graves et évidentes des droits de l'homme nécessitant une réaction immédiate. Les « mesures appropriées » sont des mesures arrêtées en conformité avec le droit international et proportionnelles à la violation, la suspension restant un dernier recours. Une annexe VII, introduite lors de la révision de l'accord en 2005, prévoit l'élaboration conjointe de « critères de référence spécifiques » ou d'« objectifs en matière de droits de l'homme, de principes démocratiques et d'État de droit ».

26. Les plans d'action passés dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV)¹³ offrent un exemple un peu différent de la conditionnalité. Ils définissent pour chaque pays un programme de réformes économiques et politiques à court et moyen terme axé sur le respect de l'État de droit et des droits de l'homme, la bonne gouvernance, la promotion des relations de bon voisinage et les principes de l'économie de marché. Cette politique est soutenue par des moyens financiers substantiels (programmes MEDA et TACIS auxquels s'est substitué à partir de 2006 l'« instrument européen de voisinage et de partenariat »). L'aide est fonction des efforts consentis par les États partenaires pour réaliser les réformes prévues, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme et la démocratie, mais aussi pour collaborer avec l'UE dans la lutte contre le terrorisme et la gestion des flux migratoires. Même si on ne trouve pas dans les plans eux-mêmes une clause de non-exécution, il s'agit bien d'une démarche conditionnelle, l'IEVP prévoyant même la suspension de l'aide communautaire en cas de menace pour la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

¹³ Initiée en 2003, inspirée par « la volonté de développer un espace de prospérité et de stabilité aux frontières de l'Union européenne élargie », la PEV concerne à la fois les pays participant au partenariat euro-méditerranéen et les pays d'Europe orientale et du Caucase méridional liés par des accords de partenariat et de coopération. Voir la Communication de la Commission, « Politique européenne de voisinage, document d'orientation », COM (2004) 373, 12 mai 2004. Sur la PEV et l'influence normative de l'UE sur les pays tiers, v. M. BENLOLO CARABOT, « La projection des méthodes juridiques de l'UE à l'extérieur », *supra*, Partie I, Titre I, Chapitre 3.

§ 4. Une effectivité limitée

27. Comme le relèvent beaucoup d'observateurs, à commencer par le Parlement européen qui ne manque pas de le déplorer de façon récurrente dans ses rapports¹⁴, si des sanctions financières ou commerciales ont été parfois décidées à l'encontre de pays coupables de violations graves des droits de l'homme, si par ailleurs la clause droits de l'homme a été invoquée à plusieurs reprises comme fondement pour des consultations, aucun accord avec un pays tiers n'a été suspendu explicitement en vertu de la clause relative aux droits de l'homme, à l'exception de la suspension partielle, en octobre 2005, de l'accord avec l'Ouzbékistan. Certes, l'accord de partenariat et de coopération avec le Belarus négocié en 1995 n'est jamais entré en vigueur ; mais les négociations sur un accord cadre avec la Libye ont commencé en novembre 2008 et un accord d'association avec la Syrie a été parafé en décembre 2008. Les clauses droits de l'homme n'ont été invoquées ni à l'encontre de l'Égypte, malgré des cas graves de tortures et de détention arbitraire dénoncés après l'entrée en vigueur de l'accord en 2004, ni à l'encontre de la Tunisie, ni à l'encontre d'Israël pour sa politique dans les territoires occupés, pour ne citer que les cas les plus souvent mis en exergue.

28. La Commission fait valoir que le fait que la clause ait été très rarement invoquée ne signifie pas qu'elle soit inefficace car il faut la considérer plus comme un instrument positif pouvant être utilisé pour promouvoir le dialogue et la coopération que dans une perspective négative ou punitive, la suspension ne devant être appliquée qu'en dernier ressort. Mais précisément, l'importance donnée à la conciliation a pu faire dire de la clause bulgare qu'elle était un instrument très diplomatique destiné à ne pas être utilisé¹⁵ ou encore qu'elle n'était qu'un « tigre de papier »¹⁶.

29. Est surtout critiquée l'application trop « flexible » de la conditionnalité démocratique qui donne le sentiment d'une politique de « deux poids, deux mesures » dans laquelle les considérations économiques et les intérêts commerciaux ou géostratégiques des États membres – au premier rang desquelles figurent l'accès aux hydrocarbures et la lutte contre l'immigration clandestine – pèsent plus que le bilan des États partenaires en matière de respect des droits de l'homme et de démocratie.

30. Cette application casuistique est favorisée par l'absence de clarté des clauses de non-exécution, les accords ne définissant pas avec précision les hypothèses dans lesquelles le mécanisme de sanction doit être activé. Il n'existe pas non plus de critères de référence objectifs permettant de dire qu'à tel type de violation devrait correspondre tel type de réaction, plus ou moins sévère.

31. En l'absence de toute évaluation de la politique de conditionnalité, il est difficile d'en mesurer les effets et l'efficacité. Il est néanmoins permis de douter que l'insertion d'une clause droits de l'homme dans les différents accords de partenariat et de coopération ait permis d'améliorer la situation des droits de l'homme dans les pays concernés.

¹⁴ V. par exemple le Rapport de V. Agnoletto sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union Européenne (2005/2057(INI)), A6-0004/2006, du 23 janvier 2006 ; le Rapport d'H. Flautre sur l'évaluation des sanctions communautaires prévues dans le cadre des actions et politiques de l'UE dans le domaine des droits de l'homme (2008/2031(INI)) A6-0309/2008, du 15 juillet 2008.

¹⁵ Rapport de C. Carnero Gonzalez 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, *op. cit.* (note 6).

¹⁶ J.-F. Flauss, « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union Européenne », in S. Leclerc, J.-F. Akandji Kombé, M.-J. Redor (dir.), *L'Union Européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 159.

32. Non seulement la persistance des violations – souvent graves – des droits de l’homme et des libertés fondamentales est un constat difficilement récusable, mais l’attitude de l’Union et de ses États membres n’a pas contribué à ce qu’il en soit autrement : d’une part, parce que, pour les raisons qu’on a rappelées plus haut, la clause droits de l’homme est restée la plupart du temps lettre morte, d’autre part, parce que la priorité donnée aux questions de sécurité et d’immigration a fait passer au second plan la préoccupation des droits de l’homme. La lecture des plans d’action conclus dans le cadre de la PEV est à cet égard éclairante : la « gestion efficace des flux migratoires », le « renforcement des capacités du contrôle des frontières », la « lutte contre la migration illégale », l’amélioration de la « coopération en matière de réadmission des nationaux et des ressortissants de pays tiers » y sont placés au même niveau de priorité que la consolidation des droits de l’homme et de la démocratie. Or ces objectifs ne peuvent être atteints sans porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes migrantes.

33. Dans les bilans périodiques dressés de la politique de coopération, une façade d’optimisme est de mise : l’attitude inverse équivaldrait en effet à reconnaître l’échec de cette politique pour atteindre les objectifs affichés. Dans les « déclarations » qui ponctuent les sessions annuelles du conseil d’association UE-Maroc, l’Union « se félicite » des réformes qui attestent de la « consolidation des droits de l’homme », « salue » telle ou telle « avancée en matière de pratique démocratique ». Dans les bilans annuels de la PEV la Commission s’efforce de relever les « améliorations » ou les « avancées » enregistrées, quitte à reconnaître que « les progrès n’ont pas été à la hauteur des ambitions exprimées » et à faire état, dans un langage euphémisé, des « sources d’inquiétude », des « difficultés », des « problèmes sérieux » ou des « lacunes » qui persistent, des « progrès insuffisants » ou des « avancées inexistantes » dans tel ou tel domaine, ou finalement pour constater, dans les cas les plus extrêmes, la « détérioration de la situation ».

34. Cette myopie volontaire des instances de l’Union européenne sur les atteintes aux droits de l’homme dans les pays partenaires est apparue au grand jour avec les événements qui ont affecté des pays du monde arabe partenaires de l’Union à la fin de l’année 2010. Des clauses droits de l’homme accompagnées de clauses de non-exécution existaient bien dans les accords avec la Tunisie et l’Égypte, mais l’existence de régimes dictatoriaux n’a ni empêché de conclure ces accords ni conduit par la suite à activer ces clauses.

35. L’Union européenne prétend aujourd’hui en tirer des leçons pour l’avenir : « la transformation radicale du paysage politique dans le sud de la Méditerranée exige que l’UE change de stratégie à l’égard de la région » lit-on dans une communication de la Commission et de la Haute représentante de l’Union pour les affaires étrangères¹⁷. On peut toutefois s’interroger sur la réalité des changements – qualifiés de « saut qualitatif » – qu’impliquera la nouvelle stratégie dite de « partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée »¹⁸. Est réitérée l’idée d’un attachement conjoint « à la démocratie, aux droits de l’homme, à la justice sociale, à la bonne gouvernance et à l’État de droit » : les objectifs restent donc les mêmes. Quant à la méthode, il s’agira d’une « stratégie incitative » : une aide accrue sera accordée aux partenaires qui s’emploient à approfondir la démocratie et à garantir d’autres droits de l’homme et droits civils, et ce soutien sera conditionnel puisque fonction des progrès accomplis. En sens inverse, affirment les auteurs de la communication, l’UE « poursuivra sa stratégie consistant à limiter ses relations avec les gouvernements qui commettent des

¹⁷ Communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante de l’Union pour les Affaires étrangères, « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée », COM (2011) 200 final, 8 mars 2011.

¹⁸ Communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante de l’Union pour les Affaires étrangères : « Une stratégie nouvelle à l’égard d’un voisinage en mutation », COM(2011) 303, 25 mai 2011.

violations des droits de l'homme et des normes démocratiques, notamment en adoptant des sanctions ciblées » – une stratégie qu'on ne l'a guère vue mettre en œuvre jusqu'à présent.

36. Rien ne garantit, par conséquent, que les considérations vertueuses qui fondent la politique de conditionnalité démocratique l'emporteront à l'avenir sur les intérêts stratégiques et économiques des États membres de l'Union.