



Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

ORGANISATION INTERNATIONALE NON GOUVERNEMENTALE AYANT STATUT CONSULTATIF AUPRES DES NATIONS UNIES, DE L'UNESCO,
DU CONSEIL DE L'EUROPE ET D'OBSERVATEUR AUPRES DE LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

International Federation
for Human Rights

Federación Internacional
de los Derechos Humanos

الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان

Note de position

Révision de l'Accord de Cotonou

Le « dialogue politique » entre l'UE et les pays ACP ne doit pas remplacer le régime de sanction en cas de graves violations des droits de l'Homme

- 1. Retour sur les dispositions de l'Accord de Cotonou concernant le respect des droits de l'Homme**
- 2. Enjeux de la révision**
- 3. Position de la FIDH concernant la révision de l'Accord de Cotonou dans ses aspects droits de l'Homme**

L'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part et la communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part (Accord ACP/UE) a été signé à Cotonou le 23 juin 2000. Il est entré pleinement en vigueur en avril 2003, après une période de transition de trois ans correspondant aux délais de ratification. L'Accord de Cotonou renforce les liens existant entre les pays ACP et l'UE depuis 1958 et fait suite aux Accords de Yaoundé et de Lomé qui ont mis en place le Fonds Européen pour le Développement (FED). Cet accord de coopération politique, économique, commerciale et financière, a pour objectifs principaux « *l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale* »¹ en s'appuyant sur le développement économique, social et culturel des Etats ACP.

Une clause de révision, l'article 95 de l'Accord de Cotonou, prévoit des adaptations de l'Accord tous les cinq ans (à l'exception des dispositions sur la coopération économique et commerciale qui sont soumises à une procédure de révision spécifique). Conformément à l'article 95, l'UE et la partie ACP ont notifié, à la fin du mois de février 2004, les dispositions de l'accord que chaque partie souhaite réviser. Les négociations ont été lancées lors du Conseil des ministres² ACP-UE à

¹ Cf. Préambule de l'Accord de Cotonou.

² Les Principales institutions communes ACP/UE sont :

Le Conseil des ministres : Organe suprême de décision et d'orientation, il est composé des membres du Conseil de l'Union européenne, des membres de la Commission européenne et d'un membre du gouvernement de chaque Etat ACP. Les fonctions du Conseil des ministres sont les suivantes : mener le dialogue politique, adopter les orientations politiques et prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord, examiner et régler toute question qui entrave la mise en œuvre de l'Accord, veiller au bon fonctionnement des mécanismes de consultation.

L'Assemblée Parlementaire Paritaire: organe consultatif composé en nombre égal de membres du Parlement européen et de parlementaires de chaque Etat ACP, elle reçoit pour mission de promouvoir une meilleure

Gaborone les 3 et 4 mai 2004. Une réunion interministérielle qui se réunit le 23 février 2005 doit entériner les négociations et adopter un projet de révision. Ce projet devra être approuvé par l'Assemblée Parlementaire Paritaire prévue à Bamako (Mali) du 16 au 21 avril 2005 puis par le Conseil des ministres réuni en sa 30^{ème} session les 12 et 13 mai 2005 à Bruxelles.

Sont à l'ordre du jour de cette réunion, outre des révisions techniques, la redéfinition de la « dimension politique » de l'Accord qui concernent des dispositions sur le respect des droits de l'Homme au sein des Etats parties.

1. Retour sur les dispositions de l'Accord de Cotonou concernant les droits de l'Homme

Le Dialogue politique (Titre II de l'Accord)

L'accord de Cotonou reconnaît qu'un « *environnement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques, fait partie intégrante du développement à long terme*³. »

L'article 8 de l'Accord prévoit l'existence d'un dialogue politique régulier entre les parties. Ce dialogue porte sur la définition des objectifs de développement mais aussi sur une « *évaluation des évolutions relatives aux droits de l'Homme, des principes démocratiques, de l'Etat de droit et à la bonne gestion des affaires publiques*⁴ ». Il est précisé que les organisations régionales et sous régionales ainsi que les représentants des sociétés civiles sont associés à ce dialogue.

L'article 9 présente les termes de référence du dialogue politique notamment en ce qui concerne le respect par les parties des obligations internationales en matière de protection des droits de l'Homme. « *Les parties s'engagent à promouvoir et protéger toutes les libertés fondamentales et tous les droits de l'Homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels. L'égalité entre les hommes et les femmes est réaffirmée dans ce contexte* ».

La procédure de consultation et de sanction (article 96 de l'Accord)

L'Accord de Cotonou prévoit un régime d'examen approfondi et de sanctions lorsqu'une partie déroge au respect des droits de l'Homme, aux principes démocratique et à l'Etat de droit. L'article 96.2.a) permet d'engager des « *consultations* » lorsqu'une partie considère qu'une autre a manqué aux obligations découlant du respect des droits de l'Homme. Les consultations portent principalement sur les mesures prises ou à prendre par la partie concernée afin de remédier à la situation.

En cas de refus de consultation, si celle-ci ne conduit pas à une issue acceptable ou en cas d'urgence particulière (cas exceptionnels de violations graves des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit qui ne requièrent pas l'instauration d'une consultation préalable) des « *mesures appropriées* » peuvent être prises⁵. L'Accord ne détaille pas l'éventail des mesures appropriées. Il mentionne simplement que ces mesures « *doivent être arrêtées en conformité avec le droit international et doivent être proportionnelles à la violation* ». Seule la suspension de la coopération est notifiée comme étant l'ultime recours.

Conformément à l'article 96 de l'Accord de Cotonou, 11 procédures de consultation ont été

compréhension entre les peuples et d'inciter à l'application de l'Accord de Cotonou. Elle a un rôle uniquement consultatif.

Le Comité des ambassadeurs: organe permanent des institutions de la Convention, composé d'un représentant de chaque Etat membre de l'Union européenne, un représentant de la Commission européenne et le Chef de mission de chaque Etat ACP. Il assiste le Conseil des ministres.

³ Cf. Préambule et article 9 de l'Accord de Cotonou

⁴ Article 8.4 de l'Accord de Cotonou

⁵ Article 96.2.a)

engagées depuis 2000 à l'égard des Comores, de la Côte d'Ivoire, d'Haïti, des Fidji, du Liberia, du Zimbabwe, de la République centrafricaine, de la Guinée Conakry, du Togo et la de Guinée Bissau.

Les raisons invoquées pour l'établissement des consultations sont de trois ordres : « Coup d'Etat », « processus électoral imparfait » et « violations des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit ». Les sanctions sont diverses : gel de nouveaux projets de coopération ; suspension de l'aide budgétaire directe ; redistribution des fonds au bénéfice de la population civile ; suspension totale de l'aide économique. La levée des sanctions est toujours conditionnée au respect des droits de l'Homme.

8 procédures de consultations engagées récemment donnent lieu à des ajustements de la coopération dans les pays suivant : Haïti, Côte d'Ivoire, République centrafricaine, Togo, Zimbabwe, Guinée Conakry, Guinée Bissau, Liberia. Concernant le Zimbabwe, la coopération est totalement suspendue.

2. Enjeux de la révision

Les pays ACP considèrent qu'il ne faut pas assimiler la révision de l'Accord de Cotonou à une renégociation et que l'objectif principal de l'Accord, la lutte contre la pauvreté doit être au centre des discussions. Cette révision sera l'occasion d'améliorer l'Accord de façon substantielle pour en faire un outil encore plus efficace pour atteindre cet objectif.

Dans le même sens, l'UE souligne que son ambition dans le processus de révision n'est pas de remettre en cause les acquis fondamentaux de Cotonou, mais de renforcer l'efficacité et la qualité du partenariat UE-ACP.

Cependant, alors que selon l'UE les modifications proposées sont délibérément limitées à des réajustements techniques ou mineurs et que l'accent est principalement mis sur l'amélioration de la mise en œuvre de l'accord et sur l'assurance de la cohérence avec un certain nombre d'engagements politiques récemment pris par l'Union, la position du groupe ACP est que les propositions de l'Union européenne touchent aux fondements mêmes de l'Accord.

Propositions de révision

Les différentes propositions faites par l'UE et les pays ACP pour la révision de l'Accord de Cotonou sont disponibles sur le site de l'UE.

http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/introduction_fr.htm

La FIDH reprend ci-dessous les propositions relatives aux articles 8, 96 et 97 de l'Accord de Cotonou qui font références aux droits de l'Homme.

La révision de l'Accord Cotonou fournit à l'UE l'occasion d'inscrire certains de ses engagements internationaux en insérant des clauses sur la lutte contre le terrorisme, la non prolifération des armes de destruction massive (ADM), ainsi qu'une référence à l'engagement de l'Union et des Etats ACP vis-à-vis de la Cour pénale internationale. Au-delà de ces modifications, l'Union souhaite inclure, dans le préambule, une référence aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Les propositions de la partie ACP s'articulent principalement autour des thèmes du dialogue politique, en particulier la mise en œuvre des clauses concernant les éléments essentiels et les procédures de consultation au titre des articles 96 et 97. Sur la base de l'expérience acquise en matière de consultations, la partie ACP estime qu'il faut indiquer plus clairement les conditions de passage du dialogue institué par l'article 8 aux consultations prévues par les articles 96 et 97.

Points de divergence entre les Parties

Les Etats européens semblent s'accorder sur une formalisation du dialogue politique pour le rendre plus ouvert et l'ériger en outil de discussion sur tous les sujets qui préoccupent les deux parties - cela avant de passer à la phase de consultation prévue par l'article 96 de l'accord de Cotonou, préalablement à des sanctions éventuelles. Cependant, alors que les ACP souhaitaient que les modalités détaillées de ce dialogue politique ouvert soient consignées dans une annexe à l'accord de Cotonou, les Européens penchent plutôt pour une décision conjointe du Conseil ACP/UE.

En revanche, l'UE demeure farouchement opposée à ce que la décision de passer de l'article 8 aux articles 96 et 97 soit prise conjointement par l'ensemble des ACP et l'UE. Elle considère qu'en cas de violation grave des éléments essentiels de l'accord de Cotonou (respect des droits humains, de l'Etat de droit, des principes démocratiques), on ne peut attendre. Elle revendique, de ce fait, le droit de décider unilatéralement de déclencher la clause dite de sanction. Les Etats ACP demeurent convaincus qu'une telle procédure contredit l'esprit de partenariat entre partenaires égaux qui est à la base de l'accord de Cotonou

Points de convergence entre les Parties avant la réunion ministérielle du 23 février 2005

Les Etats ACP et l'UE se sont-ils mis d'accord pour accepter :

- l'insertion d'une clause sur la lutte contre le terrorisme consignée sous la forme d'un engagement conjoint ;
- l'insertion d'une référence à la lutte contre l'impunité par l'incitation à la ratification du Statut de la Cour pénale internationale ;
- l'insertion d'une référence aux objectifs de développement pour le millénaire dans le préambule de l'Accord ;

3. Position de la FIDH concernant la révision de l'Accord de Cotonou dans ses aspects droits de l'Homme

A la lumière des dispositions de l'Accord de Cotonou, de leur mise en œuvre et des projets de révision de l'UE et des pays ACP, la FIDH recommande :

Concernant le dialogue politique de l'Accord de Cotonou

En vue de la révision de l'Accord de Cotonou, l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE a adopté une résolution le 25 novembre 2004, à La Haye (Pays-Bas), invitant toutes les parties à « examiner un large éventail de thèmes allant au-delà des thèmes couverts par l'article 8: *prolifération des armes de petit calibre, corruption, dette publique, politique de développement mondiale, nationale, régionale et sectorielle, droits des enfants et des enfants-soldats, soins de santé, en particulier la lutte contre le VIH/sida* ».

La FIDH considère en effet nécessaire de préciser et d'élargir les « éléments essentiels » (article 9) du dialogue politique entre les Etats ACP et l'UE en matière de protection des droits de l'Homme. Notamment, l'inclusion au sein du dialogue politique de thèmes inscrits aux articles 96 et 97 de l'Accord de Cotonou peut permettre non seulement de prévenir des situations de crise en matière de protection des droits de l'Homme et de respect des principes démocratiques mais également, le cas échéant, d'enrichir l'examen des situations considérées lors de l'ouverture de consultations (voir infra).

La FIDH recommande d'inscrire dans l'article 9 de l'Accord de Cotonou l'engagement des parties à

- **Ratifier les instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme, intégrer leurs dispositions dans leur droit interne et les appliquer strictement.**

- **Lutter contre l'impunité des graves violations des droits de l'Homme, élément essentiel d'un Etat de droit, en ratifiant notamment le Statut de la Cour pénale internationale et le Protocole portant création de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples.**
- **Mettre un terme aux actes de torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants**
- **Mettre en œuvre un moratoire en vue de l'Abolition de la peine de mort en application notamment de la résolution du 26 septembre 1996 adoptée par l'Assemblée paritaire ACP-UE réaffirmant son opposition absolue à la peine de mort⁶ et des lignes directrices de l'UE.**
- **Protéger les droits des enfants en application des traités internationaux en vigueur et des lignes directrices sur les enfants soldats.**
- **Protéger les droits des femmes**
- **Respecter les droits de l'Homme en matière de lutte contre le terrorisme**

Si, conformément à la proposition de l'UE, la lutte contre le terrorisme devient un des termes de référence du dialogue politique entre l'UE et les Etats ACP, la FIDH considère essentielle que celle-ci soit assortie d'une mention spécifique précisant que cet objectif doit se poursuivre dans le strict respect des droits de l'Homme⁷.

- **Respecter les droits de défenseurs des droits de l'Homme, conformément à la Déclaration des Nations unies de 1998 et aux lignes directrices de l'UE sur la protection des défenseurs.**

Concernant la mise en œuvre de l'article 96

- *Extension des cas examinés*

La FIDH considère que la procédure de consultation prévue à l'article 96 de l'Accord de Cotonou n'est pas assez souvent ouverte considérant les graves violations des droits de l'Homme dans un certain nombre de pays ACP. L'application de l'article 96 permet pourtant d'établir une feuille de route obligeant les Etats défaillants à prendre des mesures en faveur du respect des droits de l'Homme sous peine de sanction.

- *Elargissement des critères d'examen*

A la lumière des différentes consultations menées sous l'égide de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, la FIDH considère que les termes de références inspirant les mesures à prendre par les

⁶ L'Assemblée paritaire ACP-UE

- réaffirme son opposition absolue à la peine de mort;

- demande aux Etats parties à la convention de Lomé où la peine de mort est toujours en vigueur de décider l'instauration d'un moratoire de trois ans comme point de départ vers une législation abolitionniste;

- demande aux Etats liés par la Convention ACP-UE qui appliquent encore la peine de mort pour des crimes exceptionnels ou qui ne l'appliquent plus de facto de prendre les mesures nécessaires à l'instauration d'une législation abolitionniste pour l'ensemble des crimes;

- invite les Etats signataires de la Convention de Lomé à appuyer lors de la prochaine réunion de l'Assemblée générale des Nations unies la proposition de moratoire universel sur les exécutions capitales, au nom du droit de tout être humain à ne pas être tué suite à une sentence ou à une mesure judiciaire;

- charge ses coprésidents de transmettre la présente résolution au Conseil ACP-UE et à la Commission, ainsi qu'au Secrétaire général des Nations unies.

⁷ Cf. Note de position de la FIDH sur « *la lutte contre le terrorisme en Afrique et les droits de l'Homme* » présentée à la 36^{ème} session de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples

http://www.fidh.org/rubrique.php3?id_rubrique=19

Etats pour le rétablissement des principes démocratiques et de l'Etat de droit ainsi que pour le respect des droits de l'Homme n'est pas assez large. Doivent être notamment systématiquement pris en compte :

- les droits civils et politiques
- les droits économiques, sociaux et culturels
- la lutte contre l'impunité
- la lutte contre la torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants
- la mise en place d'un moratoire en vue de l'abolition de la peine de mort
- les droit des femmes
- les droits des enfants
- la protection des défenseurs des droits de l'Homme

Concernant la participation des organisations de la société civile

La contribution de la société civile au développement est spécifiée dans les Accords de Cotonou⁸. En revanche la participation de celle-ci aux processus de décision et au dialogue politique n'est pas codifiée. L'article 8 prévoit simplement que « *les représentants des sociétés civiles sont associés à ce dialogue [politique]* ».

La résolution prise par L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE le 25 novembre 2004 recommande « *une approche du dialogue politique différenciée et incluant des acteurs multiples, y compris les acteurs non étatiques définis sur la base de critères concertés, conforme aux recommandations des lignes directrices pour le dialogue politique ACP-UE (article 8), adoptées par le Conseil des ministres ACP-UE en mai 2003* ».

La FIDH considère que l'expertise des représentants de la société civile, notamment des ONG et OING droits de l'Homme est essentielle à l'élaboration, l'agrément et la mise en œuvre d'un dialogue politique large fondé sur le respect des obligations internationales, régionales et nationales en matière de protection des droits de l'Homme et dans l'examen du respect des engagements des Etats au terme des consultations.

La FIDH recommande d'intégrer dans les Accords de Cotonou

- **La participation effective des représentants de la société civile, notamment des ONG et OING droits de l'Homme, au processus de dialogue politique**
- **La participation effective des représentants de la société civile, notamment des ONG et OING droits de l'Homme, au processus des consultations prévues aux articles 96 et 97 de l'Accord de Cotonou.**

Concernant la transparence des processus de « dialogue politique » et de consultations

La FIDH estime que les procédures de dialogue et de consultations de l'Accord de Cotonou doivent être transparentes et faire l'objet de rapports publics.

La FIDH recommande :

- **La publication annuelle d'un rapport présentant les termes du dialogue politique (initiatives/résultats) engagé entre l'UE et chaque Etat ACP**
- **La publication, au plus tard 3 mois après le terme des consultations entre un Etat ACP et l'UE, d'un rapport sur l'évaluation du respect des engagements pris au titre des articles 96 et 97 de l'Accord de Cotonou.**

⁸ Article 4 : « *...les parties reconnaissent le rôle complémentaire et la contribution potentielle des acteurs non étatiques au processus de développement* »

Article 10 : « *la participation accrue d'une société civile active et organisée et du secteur privé* » (...) « *[contribue] au maintien et à la consolidation d'un environnement politique stable et démocratique...* »