

L'UNION EUROPÉENNE ET LES DROITS DE L'HOMME

Présidence française : l'heure de vérité.

A l'orée de la présidence française de l'Union européenne, il est par tout question de Constitution européenne. La reprise de ce débat a le mérite de replacer les questions de la démocratie et de la citoyenneté au cœur de l'agenda européen. De ce point de vue, forgé en un temps où déjà un nouveau monde politique et civique était à construire, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen n'a rien perdu de sa valeur : "toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution". Baptiser Constitution européenne un énième replâtrage des traités ne serait donc que nominalisme juridique, puisqu'une vraie constitution garantit les droits et sépare les pouvoirs, met en forme le contrat social, énonce les valeurs par lesquelles se tisse la société civile et se légitime la puissance publique.

Un premier enjeu de la présidence française sera de déterminer s'il faut ou non penser l'Europe comme Etat, organiser un fédéralisme qui répartisse les compétences, cantonne les interventions communautaires et assure à tous les niveaux la responsabilité devant le suffrage universel. L'élargissement doit être précédé d'une remise en ordre, et le "profil bas" né d'Amsterdam ne saurait borner l'horizon de la présidence française aux réformes techniques évitant la paralysie : si nécessaires que soient les bricolages de l'actuelle Conférence intergouvernementale (CIG), le souffle serait court si l'Europe institutionnelle n'était mise à la hauteur de son passé et face aux défis de son proche avenir. Quelles seront au seuil du troisième millénaire les valeurs communes à un ensemble vaste et divers, d'Helsinki à Athènes voire de Dublin à Ankara ? Comment conjuguer égalité de traitement et respect de cette diversité culturelle et civique ? Il faut répondre à ces questions que se posent tant les citoyens et résidents européens que les pays candidats à l'adhésion.

Séparer les pouvoirs, mais d'abord garantir les droits. Là encore, le "profil bas" verrait le Conseil européen de Nice soit se contenter d'une réécriture de la Convention européenne de 1950, qui ferait l'impasse sur les droits économiques, sociaux et culturels alors que c'est là que l'Europe est puissance, soit ciseler un beau texte "à la française" auquel ne manquerait que la force juridique. Nous refusons de choisir entre une Charte normative mais hémiplegique et une Charte complète mais cosmétique : l'Europe des 15 doit garantir tous les droits, ceux d'hier et ceux d'aujourd'hui. Comment pourrait-elle rester en retrait par rapport aux Pactes des Nations unies de 1966, et à la Charte sociale de l'Europe des 41 ? Si les gouvernants européens croient à l'indivisibilité des droits, qu'ils l'assurent. Il en va de même de leur universalité : n'asseoir la citoyenneté que sur l'addition étrequée de quinze nationalités, au lieu de l'enraciner dans la résidence et le contrat social, serait non seulement discriminer les dizaines de millions de "résidents" dont l'Europe aura de plus en plus besoin, mais oublier l'universalisme comme expression politique de l'humanisme européen.

Puisse donc l'article 16 de la Déclaration de 1789 inspirer la conduite de l'achèvement de la CIG, pour démocratiser le pouvoir européen, et de la formalisation de la Charte des droits fondamentaux, pour garantir vraiment ces droits.

"Ce sont les hommes qui font l'histoire"... surtout dans ces moments décisifs où une dynamique peut s'enliser ou renaître selon le degré de lucidité et de courage politique des gouvernants. A cette aune, une heure de vérité sonne pour l'Europe des droits et de la citoyenneté.

Jean-Pierre Dubois

Vice-président de la Ligue des droits de l'Homme (France)

L'édito

A u s o m m a i r e d u C a h i e r

Analyse >> **L'UE et la lutte contre les discriminations** [p.8]
>> **L'UE et la politique d'asile sous la présidence française** [p.10]

Réaction >> **Briser le mythe de l'immigration zéro** [p.12]

Analyse >> **De l'opportunité d'une Charte**

des droits fondamentaux [p.13]
>> **Les relations entre l'UE et les ONG de droits de l'Homme : état des lieux** [p.15]
>> **Le dialogue sur les droits de l'Homme entre l'UE et les pays tiers** [p.16]
>> **L'après Lomé IV : définition d'un nouveau partenariat ACP/UE** [p.19]

Analyse

L'UE et la lutte contre les discriminations.

>> Parmi les avancées les plus remarquables du point de vue des droits de l'Homme qu'a réalisées le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, figure l'inscription, au sein du traité de Rome, d'une nouvelle disposition (article 13 CE : voir encadré) qui reconnaît au Conseil des ministres la compétence d'adopter des mesures de lutte contre les discriminations.

Le nouveau dispositif de lutte contre les discriminations.

Dès décembre 1998, le Commissaire P. Flynn, en charge de l'Emploi et des Affaires sociales, annonçait que la Commission avait l'intention de proposer, sur la base de cette disposition, un dispositif comprenant trois mesures : une directive-cadre portant sur l'égalité de traitement dans l'emploi et le travail, sur une base générale, c'est-à-dire au bénéfice de l'ensemble des catégories protégées contre la discrimination par l'article 13 CE (directive "horizontale") ; une directive garantissant spécifiquement contre les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique afin de combattre celles-ci au-delà de l'emploi, et notamment dans des domaines tels que l'accès aux biens et aux services, la santé, l'éducation et le sport (directive "verticale") ; enfin, un programme d'action destiné à encourager les échanges d'expériences en matière de lutte contre les discriminations, et des collaborations entre les Etats membres et la société civile. Le 25 novembre 1999, la Commissaire A. Diamantopoulou présentait les trois textes qui seraient proposés au Conseil

des ministres de l'Union européenne sur la base de l'article 13 du traité CE, en accompagnant cette proposition d'une communication concernant un certain nombre de mesures communautaires de lutte contre la discrimination (COM(1999)645final). Le 6 juin dernier, une version modifiée de la directive "verticale" a été approuvée par le Conseil des ministres¹ ; la directive "horizontale", qui pose des questions plus délicates, est encore soumise à discussion.²

L'élargissement du champ d'intervention communautaire.

Ce récent élargissement du champ de l'intervention communautaire mérite d'être salué. Jusqu'à présent, c'est uniquement dans le domaine de l'égalité de traitement entre hommes et femmes que la Communauté européenne avait pu intervenir. Ce faisant, elle tentait d'éviter que l'absence d'une protection uniforme contre les discriminations ne débouche sur des distorsions de concurrence contraires à l'objectif de l'établissement d'un marché unique - comme cela arriverait si ces discriminations étaient tolérées chez certains Etats membres tout en étant interdites par d'autres. Ainsi, la garantie d'une rémunération égale pour un même travail était inscrite depuis 1957 dans le traité de Rome et par la suite, surtout à partir du milieu des années 1970, la Cour de justice et le législateur communautaire étaient intervenus pour développer cette garantie d'égalité de traitement, au-delà de la garantie élémentaire de l'égalité des rémunérations. L'adoption de l'article 13 CE repose sur la même fondation. Ici encore, la lutte contre la dis-

S A V O I R

L'OBSERVATOIRE EUROPÉEN DES PHÉNOMÈNES RACISTES ET XÉNOPHOBES, basé à Vienne, a été établi par l'Union européenne en 1997, en tant qu'organe indépendant. Il a pour fonction de suivre le développement des phénomènes racistes, xénophobes et antisémites au sein de l'UE et d'analyser leurs causes. Le premier rôle de l'Observatoire est de fournir aux Etats membres des données objectives, fiables et comparables au niveau européen concernant ces phénomènes afin de les aider lorsqu'ils adoptent des mesures à ce sujet. L'Observatoire promeut les "meilleures pratiques" parmi les Etats membres.

Pour en savoir plus :

L'article 13 du traité de Rome

Aux termes de l'article 13 du traité de Rome, tel que modifié par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 : "Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle".

"La discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle peut compromettre la réalisation des objectifs du traité instituant la Communauté européenne, notamment un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau de vie et de la qualité de la vie, la cohésion économique et sociale, la solidarité et la promotion de la libre circulation des personnes" (considérant n°9 du Préambule à la Proposition de directive du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (COM(1999) 565 final), 6 janvier 2000).

crimination repose sur le constat que le marché commun suppose un même niveau de protection, au bénéfice de tous ceux qui, à défaut d'une telle protection, risqueraient de subir une exploitation permettant aux opérateurs économiques soumis au respect des règles les moins contraignantes d'obtenir sur leurs concurrents un avantage compétitif induit, ou craindraient d'exercer leur liberté de circulation.

Bien que ce ne soit pas là l'objectif unique de l'article 13 CE et des mesures visant à le mettre en oeuvre, la recherche d'une égalisation des conditions dans lesquelles s'opère la concurrence au sein de la Communauté européenne expliquera que ces directives visent avant tout la lutte contre les discriminations dans les domaines de l'emploi et du travail. C'est dans ces domaines uniquement que la directive "horizontale" est appelée à s'appliquer. Et même la directive "verticale", adoptée en vue d'approfondir la lutte contre les discriminations spécifiquement liées à la race ou à l'origine ethnique, dont le champ d'application est plus large, vise essentiellement ces domaines ; elle y ajoute cependant la protection sociale et les avantages sociaux, l'éducation, ainsi que l'accès aux biens et services, y compris le logement. Les directives se caractérisent encore par la conception large de ce qui constitue une discrimination prohibée. Sont visées en effet, non seulement les discriminations directes, consistant dans le traitement moins favorable d'une personne en raison par exemple de son appartenance raciale, mais également les discriminations indirectes, qui ont leur source dans des pratiques apparemment neutres mais néanmoins susceptibles, par nature, de produire ce même effet. En outre, sont assimilées à ces formes de discrimination le harcèlement (qui crée un environnement intimidant, hostile, offensant ou perturbant) et, dans le cadre de la directive "verticale", l'instruction de discriminer ou l'incitation à la discrimination. Les deux directives reconnaissent la licéité du recours à l'action positive, c'est-à-dire à l'adoption de mesures visant à compenser ou prévenir des désavantages existant à l'encontre des personnes protégées de la discrimination. Enfin, la directive "horizontale" prévoit une extension particulière de la notion de discrimination au bénéfice des personnes handicapées, qui doivent bénéficier "des aménagements raisonnables (...) selon les besoins pour permettre à ces personnes d'accéder au travail, d'exercer un emploi ou d'y progresser, sauf si cette exigence entraîne une difficulté injustifiée".

A vrai dire, les concepts propres à la lutte contre les discriminations dont souffrent les personnes handicapées³ - "aménagements raisonnables", "difficulté injustifiée" - permettent de souligner ce qui constitue peut-être le défaut majeur de ces directives, en dépit des promesses considérables qu'elles recèlent. Ce défaut touche à la répartition des tâches entre les

pouvoirs publics et l'agent économique privé - entre l'Etat et l'employeur - dans l'élimination des discriminations.⁴

Qui va payer ?

Une politique de lutte contre les discriminations qui n'impose aucun coût est insuffisante : elle se contente alors d'expurger le marché des comportements discriminatoires irrationnels qui y ont cours, mais sans combattre les effets discriminants du marché lui-même, c'est-à-dire des mécanismes de marché qui récompensent certaines qualités ou ressources qui sont inégalement réparties parmi différentes catégories de la population. Mais la lutte contre les discriminations qui impose des coûts à ceux qui sont invités à y contribuer pose la question de l'imputation de ces coûts. Qui, des pouvoirs publics ou des agents économiques privés, va être amené à supporter le fardeau de l'intégration de certains groupes traditionnellement exclus ? Un employeur peut-il, par exemple, imposer des conditions de recrutement qui aboutissent à écarter un nombre disproportionné de personnes présentant telle origine ethnique, et reprocher à l'Etat de ne pas doter ces personnes d'une formation suffisante ? A l'inverse peut-il, et dans quelle mesure, tirer argument des ressources financières que cela impose pour refuser de former en entreprise les personnes qu'il juge insuffisamment "employables", mais dont le groupe présente une composition ethnique très différente de la catégorie des personnes jugées, elles, suffisamment compétentes ?

Une politique au service du marché ?

C'est au nom des exigences du marché que la politique communautaire de lutte contre les discriminations connaît, aujourd'hui, des développements si spectaculaires : un marché qu'on voudrait placé à l'abri des distorsions de concurrence, on l'a dit, mais aussi un marché compétitif, dans lequel aucun employeur ne peut plus se permettre de se priver de recruter les plus compétents pour des motifs qui relèvent du préjugé, économiquement irrationnel. Ce ne serait pas le moindre des paradoxes des développements sur lesquels l'attention du lecteur est attirée ici, si dans le droit communautaire, l'égalité en venait à constituer le concurrent idéologique le plus sérieux du marché qui prétend se servir d'elle afin de réaliser ses propres fins.

Olivier De Schutter
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université catholique de Louvain (Belgique)

Notes :

1. Cf. la Proposition modifiée de directive du Conseil relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans dis-

S A V O I R

ET LE CONSEIL DE
L'EUROPE.

Le Conseil de l'Europe a créé, en octobre 1993, un mécanisme en vue de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au plan pan-européen. Il s'agit de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). Cet organe, composé d'experts indépendants, publie régulièrement des rapports pays par pays pour l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports. Il a maintenant entamé un second cycle, et vient de publier cinq nouveaux rapports (France, Grèce, Norvège, Pologne et Slovaquie).

S A V O I

FORUM RÉFUGIÉS est une association spécialisée dans l'accueil des réfugiés et la défense du droit d'asile. Elle gère plusieurs centres d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés et fournit des conseils juridiques, administratifs et sociaux ainsi qu'un service de domiciliation postale pour les demandeurs d'asile hors-centres. Forum réfugiés mène une politique active d'information sur la problématique des réfugiés (Journal trimestriel ; site internet). Elle intervient également dans des actions contentieuses et participe à des travaux de recherche et d'études. Membre d'ECRE, elle étend son champ d'intervention dans le débat au niveau européen.

Basée à Lyon, elle a été créée en 1982 à l'initiative de plusieurs associations. Elle reçoit le soutien de nombreux partenaires publics et privés et emploie une cinquantaine de salariés.

Contact :
Forum réfugiés
BP 1054 -
F - 69612 Villeurbanne
Tel : (0)4 78 03 74 45

inction de race ou d'origine ethnique (COM(2000) 328 final).

2. Cf. la Proposition de directive du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (COM(1999) 565 final), présentée par la Commission le 6 janvier 2000 (J.O.C.E., 27.6.2000, n° C 177 E/42).

3. On aurait pu du reste souhaiter une utilisation de ces concepts étendue notamment aux pratiquants de telle religion (le respect de certains prescrits religieux peut réclamer de la part de l'employeur qu'il apporte certains "aménagement raisonnables", par exemple aux horaires ou au calendrier de l'entreprise, ou aux menus de la cantine d'entreprise).

4. Pour des développements, O. De Schutter, "La lutte contre les discriminations dans l'emploi. La mise en oeuvre de l'article 13 du traité CE et ses conséquences sur le marché du travail", Observatoire

social européen et Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail (Belgique), mai 2000.

Analyse

L'UE et la politique d'asile sous la présidence française.

>>> La présidence finlandaise a donné à la politique d'asile dans l'UE un fort élan politique, notamment à l'occasion d'un Sommet exclusivement consacré aux questions "justice et affaires intérieures" à Tampere en octobre 1999. Les conclusions adoptées lors de ce Conseil européen ont donné l'espoir de mise en place d'un régime d'asile européen commun "fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève" et sur la garantie qu'ainsi "nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté". Dès le préambule est affiché l'objectif d'une "Union européenne ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière de droits de l'Homme, et capable de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité".

Un pas en avant... trois pas en arrière.

Tout en se réjouissant qu'une telle approche ait pu être adoptée par les Quinze, Forum réfugiés (cf. encadré), présent en tant que membre d'ECRE (European Council on Refugees and Exiles) au Sommet parallèle des ONG, avait appelé à la prudence quant aux suites réservées à ce Sommet. Aujourd'hui, nous ne sommes malheureusement plus aussi certains que de telles conclusions seraient adoptées même si la France en revendique la paternité partagée avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne.

Les germes d'un retour en arrière étaient peut-être déjà dans le texte adopté et dans les âpres négociations qui ont entouré sa rédaction, comme en témoignent

notamment les différences entre le projet de conclusions et le texte final ainsi que les références explicites à des concepts plus flous (tels que le co-développement et le partenariat avec les pays d'origine de fortes migrations) ou plus restrictifs (tels que les accords et clauses de réadmission ou le contrôle des flux migratoires et la lutte contre l'immigration clandestine).

Il serait audacieux de penser que l'esprit communautaire ait, dès la première année de mise en œuvre du traité d'Amsterdam (qui prévoit la communautarisation de ces questions dans une période transitoire de 5 ans), conquis les bastions nationaux et écarté à jamais l'approche intergouvernementale qui primait

Pays d'accueil	Total	%
Allemagne	95 331	23,0
Autriche	20 130	4,8
Belgique	35 777	8,6
Bulgarie	1 348	0,3
Danemark	6 467	1,6
Espagne	8 405	2,0
Finlande	2 817	0,7
France	30 833	7,4
Grande-Bretagne	71 395	17,2
Hongrie	11 602	2,8
Irlande	7 724	1,9
Luxembourg	2 912	0,7
Pays-Bas	39 300	9,5
Norvège	9 029	2,2
Pologne	2 773	0,7
Portugal	307	0,1
Répub. Tchèque	7 214	1,7
Roumanie	1 665	0,4
Slovaquie	1 313	0,3
Slovenie	867	0,2
Suède	11 231	2,7
Suisse	46 133	11,1
Total UE	332 629	80,1
Total Europe	415 088	100,0

(source : HCR)

jusqu'alors. Il serait plus naïf encore d'imaginer que la communautarisation mènerait automatiquement à des actes plus respectueux du droit d'asile et orientés davantage vers des soucis de protection plutôt que de contrôle. Le contenu désormais juridiquement contraignant des actes (règlements, directives, décisions) qui peuvent être adoptés dans le premier pilier du traité nous incite au contraire à encore plus de vigilance.

La politique communautaire en matière d'asile se construit dans un cadre bien balisé (traité d'Amsterdam ; plan d'action de Vienne ; conclusions de Tampere ; tableau de bord de mars dernier) et la Commission européenne entend mener cette politique avec volontarisme bien que son pouvoir d'initiative soit partagé avec les Etats pendant les 5 ans de transition. Dans ce contexte, l'agenda de la présidence française fixé par ces différents textes est déjà bien chargé pour le second semestre 2000 (réduit plutôt à une période effective de travail de 4 mois en raison des périodes d'été et de fin d'année). La multiplicité des interlocuteurs au niveau français et la nécessité de nombreux arbitrages interministériels dans le domaine de l'asile et des questions connexes n'accélèrent pas non plus les négociations.

Les discussions s'annoncent d'emblée difficiles entre les Etats membres sur un certain nombre de thèmes déjà sur la table des négociations. Tous ces sujets s'entrecroisent dans un ordre où la logique aurait certainement dicté que l'on s'accorde d'abord sur les concepts et principes fondamentaux (définition commune du réfugié au sens de la Convention de Genève et mesures relatives aux formes complémentaires de protection) avant même de prévoir des mécanismes de répartition des personnes, des moyens ou des responsabilités.

L'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile.

Le premier thème concerne la détermination de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile dans l'UE. La révision de la Convention de Dublin (en vigueur depuis 1997) et l'adoption de son corollaire, le règlement Eurodac (créant une base de données centrale d'empreintes digitales) sont en cours. Sans remettre systématiquement en cause les principes de cette Convention, nous nous interrogeons néanmoins sur le réel fonctionnement de ce mécanisme et sur son application très variable selon les Etats voire même selon les régions au sein d'un même pays. Dans la réalité, nous observons parfois des pratiques policières contestables (menottes, escorte, ...) et, plus grave encore, des décisions conduisant jusqu'au renvoi du candidat à l'asile vers le pays d'origine en violation complète du principe de non refoulement. Ces points, parmi de nombreuses autres questions, devront impérativement être tranchés avant qu'une directive ne rende ce mécanisme obligatoire dans l'UE.

Le fonds européen pour les réfugiés.

La France aura en outre à mener les discussions et, si possible les faire aboutir, sur le futur fonds européen pour les réfugiés. Il s'agit d'un programme pluriannuel géré à l'avenir par les Etats et intégrant à la fois les anciennes lignes budgétaires pour l'accueil, l'intégration et le retour des réfugiés et une réserve pour des mesures d'urgence en cas d'afflux massif de personnes déplacées (Cf. protection temporaire ci-dessous). Les négociations sont loin d'avoir abouti. A l'initiative de Forum réfugiés, des associations françaises, relayant largement les préoccupations exprimées par le HCR et ECRE, ont pris une position commune sur ce programme rappelant l'importance de la contribution des ONGs, en France et en Europe, dans la mise en œuvre des actions prévues par ce fonds. Dans la marge de manœuvre des Etats prévue pour la gestion de ce fonds, il est essentiel que les ONGs spécialisées puissent être consultées sur les priorités et les programmes que l'Etat entend mettre en œuvre grâce à ces moyens additionnels issus du budget européen.

La protection temporaire.

Autre point : la protection temporaire en cas d'afflux soudain et massif de personnes déplacées reposant sur la solidarité entre Etats membres (ou "partage du fardeau"). Inscrite depuis longtemps à l'ordre du jour des travaux de l'UE, cette question prend une signification particulière après l'accueil récent des réfugiés du Kosovo. La Commission a adopté, le 24 mai 2000, une proposition de directive introduisant des normes minimales communes pour la protection temporaire. Pour sa part, la France a précisé ses vues dans une note transmise au Conseil, réaffirmant, entre autres, la nécessité de permettre en tout état de cause le dépôt d'une demande d'asile au titre de la Convention de Genève et revendiquant, contre toute politique de quotas, le principe du double volontariat (des personnes et des Etats) ainsi qu'une solidarité exclusivement financière. Les négociations risquent à nouveau d'être difficiles étant donné les positions extrêmement divergentes entre les Etats, comme le révèlent les différents modes d'accueil mis en place dans l'UE au moment de la crise du Kosovo, conduisant aujourd'hui certains Etats à procéder à des retours forcés vers le Kosovo.

La question des conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

Quant à la question des conditions d'accueil des demandeurs d'asile, la France avait tout d'abord annoncé qu'elle prendrait l'initiative d'une proposition de directive dans ce domaine (hébergement, droits sociaux, liberté de circulation...). Le calendrier semble désormais l'inciter à temporiser, préférant attendre que la Commission présente à l'automne une proposition de directive sur les normes communes en matière de pro-

S A V O I R

LA CONVENTION RELATIVE AU STATUT DES RÉFUGIÉS (1951)

Article premier : Définition du terme «réfugié».
«Le terme de réfugié s'applique à toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouvant hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays (...).»

LE CONSEIL DE L'UE a adopté, le 4 mars 1996, une position commune sur l'application harmonisée de la définition du terme "réfugié" au sens de l'article 1er de la Convention de Genève. Cette position commune détermine que "les persécutions sont généralement le fait d'un organe de l'Etat", les persécutions par d'autres agents n'étant prises en considération que si elles sont encouragées ou autorisées par les autorités. Ne sont pas couverts les cas où l'Etat reste inactif, ou n'est pas en mesure de fournir une protection adéquate. La position commune n'a pas de force obligatoire pour les Etats membres, mais leur fournit des orientations. Elle a malheureusement tendance à restreindre la définition du

S A V O I R

TABLEAU DE BORD

En mars 2000, la Commission européenne a transmis au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne une communication intitulée Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un "espace de liberté, de sécurité et de justice" dans l'UE. Ce faisant, la Commission se conformait aux Conclusions du Sommet de Tampere (oct. 1999 - cf La Lettre n° 27 du 10 nov. 1999). L'objectif de ce "tableau de bord" est de suivre constamment les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des mesures décidées pour la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il s'agit de tableaux synthétisant les objectifs poursuivis dans les différents domaines concernés (asile, lutte contre le trafic d'êtres humains, lutte contre le blanchiment d'argent, coopération en matière judiciaire, etc), les actions à entreprendre, l'institution compétente, l'objectif en termes de délais et l'état d'avancement dans chacun des domaines. Ce document répond à un

cédure d'asile. En effet, toute discussion relative aux conditions d'accueil dépendra essentiellement de la durée du traitement d'une demande d'asile dont la réduction est affichée par tous comme une priorité essentielle. Nous partageons bien entendu cette absolue nécessité tout en réclamant que cela ne se fasse pas au détriment d'un traitement équitable des demandes d'asile et que cela n'élude pas d'autres problèmes. La situation française actuelle en matière d'accueil des demandeurs d'asile (dispositif d'accueil saturé) au moment où le nombre de demandeurs d'asile recommence à augmenter (30 000 en 1999, 22 000 en 1998) nous incite à une attention accrue sur ces questions.

D'aucuns interprètent d'ailleurs ces chiffres dans un esprit de contrôle des flux migratoires et cela est malheureusement renforcé par le drame récent de Douvres. Le seul domaine où la France semble déterminée à utiliser pleinement son pouvoir d'initiative est un projet de directive sur la responsabilité des transporteurs et un projet sur la lutte contre les filières. Preuve de cette détermination : sur les trois séminaires prévus sous la présidence française, le second (élargi à d'autres Etats en dehors de l'UE mais fermé aux ONGs) sera consacré à la lutte contre les filières clandestines. Il est évident, comme l'a rappelé J.P. Chevènement (ministre de l'Intérieur français) à

Tampere, qu'"en matière d'asile, il convient de tout mettre en oeuvre pour assurer le respect absolu de la Convention de Genève tout en luttant contre la fraude et les abus". Les mesures de contrôle de l'accès au territoire ne doivent cependant pas entraver l'accès aux procédures d'asile pour les personnes en quête d'une protection. Alors que les frontières extérieures de l'UE sont quasiment hermétiquement fermées, les demandeurs d'asile n'ont malheureusement bien souvent aucun autre recours pour atteindre notre territoire. N'oublions pas que l'article 31(1) de la Convention de Genève reconnaît que certains demandeurs d'asile n'ont pas d'autres options que l'utilisation de moyens d'entrée illégaux et prévoit que les Etats ne leur appliqueront pas de sanctions pénales. Tant qu'à réaffirmer l'attachement à la Convention de Genève, autant l'appliquer dans son intégralité...

Véronique Planès-Boissac
Forum réfugiés

Réaction

Briser le mythe de l'immigration zéro.

Réaction de la FIDH au drame de Douvres.

>> Mesdames et Messieurs les ministres, Monsieur le Commissaire européen,

Choqués par le décès de 58 immigrants clandestins à Douvres la nuit du 18 juin, les ministres des Affaires étrangères des quinze Etats membres, réunis à Santa Maria de Feira, se sont engagés solennellement à accélérer leur coopération pour "détecter et démanteler les réseaux criminels impliqués dans ces trafics et adopter des sanctions sévères contre ceux qui sont impliqués dans cette criminalité odieuse".

La FIDH et ses organisations membres au sein de l'UE, tout en se félicitant de cette prompt réaction à un drame aussi spectaculaire, rappellent que des tragédies humaines de ce type se produisent malheureusement tous les jours. Nous saisissons aujourd'hui cette occasion pour vous exprimer notre inquiétude concernant les modalités de gestion des flux migratoires en Europe.

S'il est en effet nécessaire de développer une politique commune d'asile et d'immigration, conformément aux conclusions du Sommet de Tampere,

il est à déplorer que la logique qui sous-tend ces politiques soit exclusivement sécuritaire et répressive.

Il n'existe pas - ou très peu - de possibilités d'immigration légale en Europe, ce qui a une double conséquence : l'utilisation de la procédure d'asile par des personnes qui ne devraient pas en bénéficier et un accroissement significatif du trafic d'êtres humains à destination des Etats membres. La lutte contre ce trafic clandestin est une priorité au regard du respect des droits fondamentaux des personnes victimes de ce trafic. Elle doit cependant être accompagnée par l'ouverture de canaux permettant une immigration légale. La politique européenne de l'immigration ne peut reposer sur la fermeture absolue des frontières, ni sur le mythe de l'immigration zéro.

En ce qui concerne l'asile, le Conseil a réaffirmé à Tampere l'importance du "respect absolu du droit de demander l'asile". En aucun cas, ce droit ne doit être mis en péril par des mesures sécuritaires de fermeture des frontières.

La FIDH et ses organisations membres au sein de l'UE rappellent que la politique d'asile et la politique d'immigration sont deux questions distinctes qui doivent faire l'objet d'un traitement différencié et ne peuvent être soumises à une même réglementation. L'exercice du droit d'asile par ceux qui fuient les violations des droits de l'Homme, et l'obligation pour les Etats membres de les accueillir ne peuvent en aucun cas être subordonnés au contrôle des flux migratoires.

Les problématiques de l'asile et de l'immigration nécessitent une approche globale. Les Etats membres ne s'attaquent en effet pas suffisamment aux causes à l'origine des mouvements migratoires ; à savoir les violations des droits humains - qu'il s'agisse de droits civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels - dans les pays d'origine.

A cet égard, on peut déplorer que les solutions proposées par le Groupe de travail à haut niveau sur le droit d'asile et les migrations visent trop souvent à empêcher une immigration vers les pays de l'UE, plutôt qu'à améliorer véritablement la situation socio-économique et le respect des droits humains dans les pays d'origine. Il suffit de citer, à titre d'exemple, la politique de l'UE consistant à introduire des clauses de réadmission des immigrants illégaux dans les accords qu'elle conclut avec les pays tiers. Ces clauses couvrent généralement non seulement les ressortissants de l'Etat tiers considéré, mais également les personnes ayant transité par ce pays. Or, il n'existe aucune garantie quant à l'existence d'un

régime d'asile satisfaisant et respectueux des instruments internationaux qui régissent cette matière dans le pays où la personne est " réadmise ". Les personnes considérées risquent par conséquent d'être renvoyées ensuite dans leur pays d'origine, que par hypothèse elles ont fui par crainte de persécutions.

La FIDH et ses organisations membres au sein de l'UE exhortent les Etats membres à prêter la plus grande attention à la possibilité d'instaurer des canaux légaux d'immigration afin de décourager les filières clandestines et à veiller à ce que la lutte contre l'immigration illégale - notamment par le biais des clauses ou accords de réadmission - ne puisse justifier des violations de la Convention de Genève de 1951, à laquelle tous les Etats membres de l'UE sont partie.

Dans l'espoir que vous serez sensibles au présent appel, nous vous prions d'agréer, Mesdames et Messieurs les ministres, Monsieur le Commissaire européen, l'expression de notre plus haute considération.

Paris, le 21 juin 2000

Lettre ouverte aux ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur des Etats membres de l'UE, et au Commissaire pour la Justice et les Affaires intérieures, Antonio Vitorino

Analyse

De l'opportunité d'une Charte des droits fondamentaux.

>> Sans nous prononcer sur le contenu du projet de Charte, susceptible de connaître encore de nombreuses modifications, nous examinerons l'opportunité de l'adoption d'une telle Charte en mettant en évidence les principales lacunes actuelles du système de protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. De telles lacunes subsistent malgré la construction prétorienne de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) en matière de protection des droits fondamentaux et sa constitutionnalisation progressive au fil des modifications des Traités.

Les lacunes à combler.

La première lacune a trait aux déficits en matière de protection juridictionnelle des droits fondamentaux et résulte principalement des restrictions au droit d'accès des particuliers à la justice dans l'Union euro-

péenne ainsi que des limites posées à la compétence de la CJCE dans certains domaines d'activité de l'Union. Le recours en annulation, qui n'est ouvert aux particuliers qu'à l'égard des actes qui les concernent directement et individuellement, est insuffisant pour leur garantir une protection juridictionnelle effective contre les atteintes à leurs droits fondamentaux pouvant résulter de l'activité législative des institutions. L'article 7 du projet de Charte, qui prévoit le droit à un recours effectif devant un tribunal pour toute personne dont les droits et libertés ont été violés, pourrait inciter les juridictions communautaires à atténuer les exigences strictes actuellement mises à l'ouverture du recours en annulation aux particuliers. Mais il est précisé que cet article "n'a pas pour objet de modifier le système de recours prévu par les Traités", ce qui risque de laisser subsister des brèches dans la protection juridictionnelle des droits fondamentaux, protection variable en fonction des limites

S A V O I R

REVISITING THE DUBLIN CONVENTION

C'est également en mars 2000 que la Commission européenne a publié un document de travail intitulé "Revisiting the Dublin Convention".

La convention de Dublin prévoit un mécanisme permettant de déterminer quel Etat membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre de la CE.

Le Traité d'Amsterdam prévoit le remplacement de cette convention par un instrument communautaire (ex : directive ou règlement). La Convention est en effet conclue entre les Etats membres (convention intergouvernementale) en dehors des mécanismes communautaires. La Commission a profité de cette occasion pour examiner la pertinence des objectifs poursuivis par la Convention de Dublin et l'efficacité de cette

S A V O I R

LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DANS LA FUTURE CHARTE

Depuis sa mise en place, la Convention a mené ses travaux sur un rythme particulièrement soutenu. La dernière réunion avant la pause estivale a eu lieu le 19 juillet. Sur la base des dernières discussions, le Bureau de la Convention diffusera un avant-projet de Charte le 28 juillet.

Les membres de la Convention pourront ensuite transmettre leurs commentaires au Président de la Convention avant la prochaine réunion, le 11 septembre. Le projet pourra alors encore être révisé, son adoption finale étant prévue pour la réunion des 25 et 26 septembre.

Les ONG disposent donc encore d'une marge de manœuvre pour tenter d'influencer le contenu de la Charte. En dépit des demandes répétées des ONG en faveur d'un texte contraignant, il semble que le Conseil européen de Nice se bornera à adopter la Charte sous forme d'une déclaration solennelle. C'est du moins ce que laissent penser les prises de position de la Présidence française. Il n'est cependant pas exclu que la Charte soit dotée d'une force obliga-

que connaît la compétence de la CJCE selon le domaine d'activité de l'Union en cause.

La seconde lacune est liée à l'absence d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Il en résulte que la Cour européenne des droits de l'Homme ne peut se prononcer directement sur d'éventuelles violations qui proviendraient de l'action des institutions de l'Union. Seuls les Etats membres peuvent voir leur responsabilité mise en cause de manière indirecte. Une telle situation est problématique non seulement pour les institutions de l'Union qui ne disposent pas du droit de défendre leurs actes devant la Cour européenne des droits de l'Homme, mais aussi pour les Etats membres qui risquent de se voir condamner pour violation de la CEDH, alors même qu'ils n'ont fait que se conformer aux obligations qui découlaient pour eux de leur appartenance à l'Union européenne. L'adhésion de l'Union à la CEDH permettrait l'instauration d'un contrôle du respect des droits fondamentaux par un organe externe à l'Union et permettrait aussi d'éviter les tiraillements pouvant naître d'une mise en cause de la responsabilité des Etats membres pour des violations de la CEDH résultant d'actes de la Communauté ou de l'Union. Enfin, elle conférerait au particulier la possibilité d'attaquer des actes communautaires de portée générale jugés contraires à leurs droits et limiterait les cas de conflits insolubles entre les deux Cours européennes ainsi que le risque d'émergence d'un double standard européen de protection des droits fondamentaux. Ces différents éléments montrent en quoi l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme répond à une véritable nécessité en termes de protection effective et cohérente des droits de l'homme en Europe.

Privilégier une approche complémentaire.

L'adoption prochaine de la Charte des droits fondamentaux ne remet nullement en cause un tel constat. Il est heureux que le projet de Charte contienne, dans sa version actuelle, un article 49 destiné à éviter toute régression dans le niveau de protection des droits fondamentaux tel qu'il résulte notamment de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui devrait rester le standard minimal à respecter par les institutions de l'Union. Mais, une telle disposition ne résout en rien les problèmes liés à l'absence de contrôle du respect des droits fondamentaux par un organe externe à l'Union européenne. Comme le soulignent les observateurs du Conseil de l'Europe dans le cadre des travaux de l'enceinte chargée d'élaborer la Charte, les options de rédaction d'une Charte et d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme doivent être considérées comme complémentaires, afin d'assurer une cohérence et de préserver l'unicité des standards dans la protection des droits fondamentaux en Europe.

Quels que soient le contenu et le statut de la Charte, elle ne parviendra pas à elle seule à combler les lacunes que nous avons épinglées. C'est pourquoi, si l'objectif poursuivi n'est pas purement symbolique mais vise aussi une protection effective des droits de l'Homme, l'adoption de la Charte devrait s'accompagner d'une amélioration de l'accès à la justice des particuliers victimes d'une violation de leurs droits fondamentaux et d'une soumission de l'Union européenne à un contrôle extérieur qui découlerait d'une adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme ; ces questions devraient être traitées dans le cadre de la Conférence intergouvernementale en cours, mais ne semblent hélas pas réellement à l'agenda à l'issue de la Présidence portugaise.

Par ailleurs, si l'on souhaite que la future Charte des droits fondamentaux accroisse la visibilité des libertés

Elaboration jurisprudentielle d'un catalogue de droits par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE)

Alors que les Traités fondateurs étaient quasiment muets sur la question des droits de l'Homme, en 1969, la CJCE s'est, pour la première fois, déclarée compétente pour contrôler le respect par les institutions communautaires des droits fondamentaux, en tant que principes généraux du droit communautaire. En l'absence de source d'inspiration proprement communautaire, la Cour a puisé les droits fondamentaux dans les traditions constitutionnelles communes aux Etats membres et

dans les instruments internationaux de protection des droits de la personne, en accordant une importance particulière à la Convention européenne des droits de l'Homme. Par ce biais, ont été incorporés dans le droit communautaire de nombreux droits fondamentaux que doivent respecter les institutions de la Communauté et de l'Union ainsi que les Etats membres lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'Union. Cette approche de la Cour a été reconnue a posteriori par

les Etats membres qui l'ont consacrée dans le texte des Traités. Ainsi l'article 6 § 2 du Traité sur l'Union européenne prévoit que "l'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire".

fondamentales reconnues dans l'Union et joue un rôle dans le renforcement de la légitimité de l'Union, en mettant en évidence les valeurs sur lesquelles elle est fondée, elle doit avoir un caractère juridiquement contraignant. Dans le cas contraire, même la valeur symbolique de la Charte pourrait être mise en doute, les citoyens ne pouvant se fonder sur ce nouveau texte pour faire valoir en justice les droits qui y sont

reconnus.

Emmanuelle Bribosia

Assistante de recherche à l'Institut d'études européennes de l'Université Libre de Bruxelles

Voir également le rapport de position de la FIDH :

«Une Charte des droits fondamentaux pour l'Union européenne : un réel progrès ?»

n°287, novembre 1999, 25FF

Le collectif sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne dont est membre la FIDH.

Site internet : <http://db.consilium.eu.int/home.asp?lang=fr>

Analyse

Les relations entre l'UE et les ONG de droits de l'Homme :

>> Depuis bientôt un an, les relations entre les institutions européennes et les ONG ont pris un nouveau tour.

Deux éléments témoignent en particulier de la volonté des institutions de se rapprocher des ONG et de mieux prendre en considération leurs suggestions et leurs revendications :

- l'initiative lancée par la Commission l'année dernière d'élaborer un document de discussion sur ses relations avec les ONG en général (cf. article à ce sujet dans *La Lettre* n° 26 du 28 octobre 1999).
- l'organisation, en décembre dernier, sous l'impulsion de la Présidence finlandaise de l'UE et conformément aux conclusions du Conseil européen de Cologne (décembre 1998) du Premier Forum de discussion sur les droits de l'Homme (cf. *La Lettre* n° 30 du 17 janvier 2000). Ce Forum réunit des représentants des Etats membres, de la Commission, du Parlement, ainsi que des personnalités du monde académique et des représentants d'ONG. L'objectif est de formuler des recommandations à l'intention des institutions européennes.

Le document de discussion.

Le document de discussion de la Commission sur ses relations avec les ONG a été adopté par la

Commission en avril 2000. Les ONG ont été invitées à envoyer des commentaires, avant la fin du mois d'avril. La Commission s'est engagée à faire une synthèse des réactions non-gouvernementales et à les inclure dans la mesure du possible dans son document de discussion.

L'objectif exprimé initialement par la Commission était d'adopter le document ainsi révisé sous la forme d'une communication (document officiel qui indique la politique qu'entend suivre la Commission européenne dans un domaine déterminé). Aujourd'hui, cet objectif ne semble plus aussi clair : si la Commission paraît déterminée à adopter un document d'ordre politique à la fin de l'année 2000, la forme exacte que revêtira ce document est encore incertaine. Cela pourrait être une simple déclaration - ce qui aurait un impact politique réduit et présenterait le désavantage de ne pas impliquer une consultation des autres institutions européennes (Conseil et Parlement européen). Cette issue serait regrettable compte tenu des efforts fournis par les ONG pour enrichir le document de la Commission. L'affaire est à suivre...

S A V O I R

COORDINATION BRUXELLOISE ENTRE ONG DES DIFFÉRENTS SECTEURS - Depuis un an, les ONG de quatre grands secteurs ont pris l'initiative de se réunir régulièrement afin d'être mieux au courant de leurs priorités respectives et d'identifier éventuellement des questions d'intérêt commun, voire d'entreprendre des actions conjointes. Se réunissent ainsi tous les deux mois, de manière informelle, deux représentants pour chacun des secteurs concernés : développement et humanitaire, social, environnement et droits de l'Homme. Ce groupe informel a notamment contribué au document de travail de la Commission sur ses

Le Forum de discussion sur les droits de l'Homme.

Quant au Forum de discussion sur les droits de l'Homme, il semble être désormais systématisé... Le premier Forum s'était déroulé à Bruxelles, sous Présidence finlandaise (décembre 1999). L'intérêt de cette réunion a été incontestable : les participants ont ressenti l'utilité de cette rencontre qui a permis de réfléchir en commun sur certaines thématiques d'actualité au regard de l'agenda européen et des questions qu'ils estiment prioritaires. En mai dernier, la Présidence portugaise a, à son tour, organisé une réunion sur le rôle des droits de l'Homme et des principes démocratiques dans les relations entre l'UE et les Etats tiers. Sans être une réunion du Forum à part entière, cet événement s'est voulu l'occasion d'un suivi, à mi-chemin entre le Forum finlandais et le prochain Forum, qui aura lieu sous Présidence française en décembre 2000, à Paris.

S'il faut se féliciter de ces réunions désormais régulières, il convient toutefois de suivre de près la façon dont les recommandations, parfois très pragmatiques, adoptées à l'issue des Forums, sont

prises en œuvre par la suite. Les ONG, se prévalent régulièrement des conclusions des Forums, afin de leur conférer le plus de poids possible et d'en faire des références incontournables concernant la politique de l'UE dans le domaine des droits de l'Homme. La FIDH est convaincue de l'utilité de cet exercice et entend suivre de près la préparation et l'organisation des futurs Forums. C'est donc en décembre qu'est fixé le prochain rendez-vous...

Isabelle Brachet



Le document envoyé par les ONG internationales se trouve dans la section réservée aux commentaires du site internet de l'UE

www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/fr/introduction.htm

S A V O I R

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES LORS DE LA CONFÉRENCE SUR LE RÔLE CENTRAL DES DROITS DE L'HOMME ET DES PRINCIPES DÉMOCRATIQUES DANS LES RELATIONS ENTRE L'UE ET LES PAYS TIERS (VENISE, MAI 2000) :

cf <http://hrd-eurcoms-ter.venis.it>

- la clause droits de l'Homme :

1. Il faut assurer une interprétation positive de la clause, basée sur la réciprocité, sans exclure cependant, en cas de violation grave des droits de l'Homme, la possibilité de suspendre l'accord.
2. il faudrait imposer un pourcentage minimal des montants au titre de la coopération entre l'UE et les Etats tiers, qui devrait être

Analyse

Le dialogue sur les droits de l'Homme entre l'UE et les pays tiers.

>> Depuis le Traité de Maastricht, "le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales" figurent parmi les objectifs de la **Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne**¹. Pour tenter de mettre en œuvre cet ambitieux objectif, l'UE privilégie nettement une approche dite "positive" qui favorise le dialogue. C'est ainsi que l'UE a entamé un "dialogue politique", dans lequel interviennent les questions relatives aux droits de l'Homme et à la démocratie, avec pas moins de 48 pays et régions : l'Union évoque régulièrement le "dialogue critique" qu'elle entretient avec la Chine, l'Iran ou le Soudan...

Un dialogue «alibi» ?

Dans son premier rapport annuel sur les droits de l'Homme, l'Union européenne évoque le dialogue avec la Chine de la manière suivante : "Ce dialogue constitue un important moyen de discuter de sujets de préoccupation de manière ouverte et franche. La triade européenne et les représentants du gouvernement chinois se rencontrent deux fois par an pour parler entre autres des préoccupations de l'UE quant à l'évolution des droits de l'Homme en Chine", pour reconnaître ensuite les limites de la démarche : "la dure répression des dissidents en décembre 1998, que l'Union a condamnée à plusieurs reprises et qu'elle a discutée avec les autorités chinoises, a montré que les pas en avant accomplis au niveau international ne correspondaient pas à une réelle amélioration de la situation des droits

de l'Homme dans le pays". Et de conclure "l'UE entend axer davantage son dialogue avec la Chine concernant les droits de l'Homme sur des améliorations concrètes de la situation"... Mais les modalités, les objectifs, les moyens, les modes d'évaluation et les résultats de ces "dialogues" restent très flous. Les Etats membres sont très réticents à rendre compte de ce processus, y compris devant les assemblées élues.

Les ONG insistent cependant sur la nécessaire transparence de tels processus, et le Parlement européen a demandé au Conseil et à la Commission de lui soumettre des rapports sur chaque session de ces dialogues². Il s'agit, espérons-le, d'un premier pas vers plus de transparence...

Là où le pays tiers concerné est lié à l'Union européenne par un accord de coopération, d'association ou de libre échange récent, le "dialogue politique" est partiellement formalisé : il se concrétise lors des réunions périodiques des conseils d'association ou de coopération que ces accords mettent en place. En outre, les questions spécifiques relatives aux droits de l'Homme et à la démocratie devraient y trouver une place d'autant plus prépondérante que ces accords entre l'UE et les pays tiers contiennent désormais une "clause droits de l'Homme".

Les clauses «droits de l'Homme» : un essai à confirmer.

En effet au cours des années 1990, sous l'impulsion des ONG et du Parlement européen, s'est développée la pratique de l'inclusion de clauses explicites relatives au respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques dans les accords qui lient la Communauté et ses Etats membres à des pays tiers.

Ainsi une cinquantaine de pays ont convenu par voie d'accords avec l'UE de faire du "respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme" un "élément essentiel" de leurs relations. En s'engageant dans les liens d'un accord de ce type, les pays en question et la Communauté acceptent expressément de soumettre au regard de l'autre, le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme et acceptent l'idée que la violation grave de ces principes puisse appeler de la part de l'autre co-contractant la prise de "mesures appropriées", pouvant aller jusqu'à la suspension de l'accord. Si l'on compte les pays qui sont parties à la Convention de Lomé, environ 120 pays sont liés à l'UE par une clause de ce type !

Ainsi donc, l'Union européenne dispose, à l'égard d'une série impressionnante de pays - de l'Estonie à l'Argentine en passant par le Vietnam, le Maroc et le Burundi... - de véritables leviers juridiques dans le domaine des droits de l'Homme.

Depuis 1995, cette inclusion est obligatoire, en

vertu d'une décision du Conseil. C'est ainsi que devant l'étonnant refus de ... l'Australie d'accepter le principe même d'une telle disposition, un projet d'accord entre ce pays et la Communauté devait capoter en 1998 !

Un impact incertain.

S'il convient de souligner l'importance de ces "clauses droits de l'Homme", leur impact réel reste difficile à évaluer.

A ce jour, seule la "clause droits de l'Homme" de la Convention de Lomé a été invoquée officiellement par l'UE, à propos du Togo, du Niger, des Comores, de la Guinée Bissau et de la Côte d'Ivoire.

A la suite des graves irrégularités constatées en juin 1998 lors de l'élection présidentielle au Togo, l'Union européenne, se fondant sur la "clause droits de l'Homme" de la Convention de Lomé, exigea du gouvernement togolais des informations sur les mesures concrètes envisagées pour remédier à la situation. Le "dialogue" instauré s'avérant stérile, le Conseil de l'Union européenne décida, en décembre 1998, de suspendre la coopération à l'égard du Togo.

Le coup d'Etat survenu au Niger en avril 1999 devait fournir le deuxième exemple de mise en oeuvre de la "clause droits de l'homme" de la Convention de Lomé. L'UE entama des consultations avec l'Etat nigérien. Au vu des mesures annoncées par celui-ci, elle écarta l'idée de suspendre l'application de la Convention de Lomé, indiquant cependant au gouvernement du Niger qu'elle serait particulièrement attentive aux engagements pris.

A la suite du coup d'Etat militaire aux Comores du 30 avril 1999, les consultations engagées au titre de la Convention de Lomé (art. 366 bis) ont été jugées fructueuses ; le Conseil a ainsi mis fin aux consultations en février 2000, mais s'est réservé le droit d'examiner régulièrement le respect de l'engagement des Comores de restaurer la démocratie.

A la suite de la destitution du président Vieira, en Guinée Bissau, en mai 1999, le Conseil a entamé des consultations avec ce pays en vertu de l'article 366 bis ; en décembre de la même année, il s'est déclaré satisfait du résultat de ces consultations. Enfin, à la suite du coup d'Etat de décembre 1999 en Côte d'Ivoire, la même procédure a été suivie, mais là aussi, les consultations ont satisfait l'UE qui, en février 2000, a décidé de ne pas suspendre la coopération au titre de la Convention de Lomé, mais de suivre de près la situation et le respect de ses engagements par la Côte d'Ivoire.

En revanche, aucune des clauses droits de l'Homme d'accords bilatéraux n'a jamais été officiellement mise en oeuvre. Et, à parcourir la liste de la cinquantaine de pays concernés, il est difficile de prétendre que c'est parce qu'il n'y aurait rien à y redire quant au "respect des principes démocratiques et

S A V O I R

...

3. il faudrait disposer dans les plus brefs délais d'une programmation des initiatives financées par la Commission dans le domaine des droits de l'Homme, ainsi qu'une évaluation de celles-ci
4. les structures institutionnelles devraient être réformées afin de refléter l'importance accordée aux droits de l'Homme dans les Traités
5. il faudrait renforcer l'implication des ONG, locales et internationales, dans la définition des stratégies dans le domaine des droits de l'Homme, ainsi que dans la mise en oeuvre des actions - et ce tant au siège qu'au niveau des Délégations de la Commission dans les pays tiers.
6. il est urgent que les institutions européennes disposent de personnel ayant des quali-

des droits de l'Homme"...

Faut-il pour autant en conclure qu'elles seraient vaines ? Les acteurs communautaires estiment que leur seule présence aurait un effet dissuasif, et qu'elles inciteraient aux progrès dans le domaine des droits de l'Homme. Il reste que les institutions européennes semblent parfois se satisfaire de formules qui restent largement théoriques - comme si l'existence de ces clauses constituait une fin en soi. S'il faut adhérer à l'idée que les sanctions ne peuvent être envisagées qu'en tout dernier ressort, encore faut-il, si l'on veut donner un sens aux clauses droits de l'Homme, que leur soit conféré un véritable contenu.

Des modalités de mise en oeuvre insuffisantes.

A ce jour, les modalités de mise en oeuvre des clauses droits de l'Homme restent - aurait-on peur de leurs effets potentiels ? - insuffisantes.

L'établissement d'un rapport annuel sur la situation des droits de l'Homme à propos de chacun des pays liés à l'UE par une clause droits de l'Homme - dans l'élaboration duquel les ONG auraient un rôle à jouer - constituerait un premier outil au départ duquel pourraient être mesurés les progrès accomplis ou les reculs à déplorer : un véritable dialogue pourrait s'instaurer entre les parties. Ces rapports devraient tenir largement compte du travail effectué par les organes internationaux spécialisés en la matière : organes de supervision des instruments onusiens, travaux des rapporteurs spéciaux....

Les réunions des ministres des Affaires étrangères des Etats parties, prévues par les accords, devraient être le lieu privilégié du dialogue sur les

droits de l'Homme. L'agenda de ces réunions devrait réserver systématiquement une place utile aux droits de l'Homme : il ne peut être question de se contenter de formules dans lesquelles chaque partie "réitère son engagement en faveur des droits de l'Homme", sans accepter que soient discutés le moindre cas individuel ou des problèmes spécifiques (réforme de telle législation contraire aux standards internationaux, etc.).

Il a également été proposé qu'un pourcentage minimal des fonds destinés à la coopération entre l'UE et les Etats tiers liés à l'UE par une clause droits de l'Homme soit réservé à des actions dans le domaine des droits de l'Homme, à définir en commun par les Parties à l'Accord. A défaut de se mettre d'accord sur des projets dans ce domaine, l'Etat tiers perdrait le bénéfice de ce pourcentage³.

Enfin, l'expérience démontre qu'un "dialogue" sur les droits de l'Homme monopolisé par les gouvernants qui en devisent à huis clos entre la poire et le fromage risque fort de se transformer en exercice d'autosatisfaction. Il s'agit donc de permettre à la société civile et, singulièrement, aux organisations de défense des droits de l'Homme, de participer à un dialogue qui les concerne au premier plan : souvent, ce sont les ONG de défense des droits de l'Homme des pays concernés qui s'approprient les clauses droits de l'Homme, en réclamant des institutions européennes de leur donner corps...

Dans la résolution qu'il consacrait le 15 juin 2000 à la Tunisie, le Parlement européen semble faire siennes quelques-unes de ces pistes : "inquiet de la situation des droits de l'Homme en Tunisie", il rappelle que ce pays est lié à la Communauté européenne par un accord d'association qui contient une clause droits de l'Homme. Il s'en prévaut ensui-

S A V O I R

QUANT AUX DIALOGUES EN DEHORS D'UNE CLAUSE DROITS DE L'HOMME (suite des recommandations) :

1. un rapport devrait être élaboré sur la méthode choisie, les résultats obtenus et les obstacles rencontrés.
2. les résultats du dialogue doivent être analysés de manière systématique
3. les ONG locales et internationales doivent pouvoir fournir des informations pour alimenter le dialogue
4. le dialogue ne peut pas priver l'UE de la possibilité de traiter la situation des droits de l'Homme avec le pays tiers considéré dans d'autres enceintes,

Les pays candidats à l'adhésion : un niveau d'exigences très élevé

Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne¹ doivent remplir un certain nombre de conditions. En juin 1993, le Conseil européen de Copenhague, confronté à une dizaine de demandes d'adhésion émanant de pays d'Europe centrale et orientale, a défini des critères "politiques" devant compléter l'acquis communautaire requis dans les domaines économique et juridique pour qu'un candidat puisse adhérer : les institutions des candidats doivent avoir atteint un niveau de stabilité satisfaisant, qui "garantisse la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'Homme, et le respect et la protection des minorités."² Le Conseil chargea alors la Commission européenne de donner son avis, pour chacun des pays candidats, sur l'acquis communautaire et le respect des critères politiques. La Commission européenne effectue cette évaluation par le biais de rapports annuels (rapports de progrès). Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, a formalisé la prise en compte de la situation des droits de l'Homme dans la stratégie de l'élargissement de l'Union européenne : seuls les Etats européens qui respectent "les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'Etat de droit"³ peuvent devenir membres de l'Union.

On le voit, plus la relation est étroite avec l'UE, plus les exigences dans le domaine du respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques sont élevées.

Notes :

1. Actuellement, il s'agit de : Chypre, Malte, Turquie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Roumanie et Slovaquie.

2. Bull. EC 6-1993, I.13.

3. Article 49 et 61^{er} du TUE.

te pour demander au Conseil d'association de "four-nir dans les meilleurs délais une évaluation jointe du respect des droits de l'Homme en Tunisie afin de pouvoir aborder ce problème sur une base commune, et invite la Commission à présenter au Parlement un rapport sur l'évolution de la situation en matière des droits de l'Homme en Tunisie" et pour charger "sa délégation parlementaire pour les relations avec le Maghreb d'aborder la question des droits de l'Homme en y associant des repré-sentants de la société civile"⁴.

Il n'est donc peut-être pas vain d'espérer que, pas à pas, les "clauses droits de l'Homme", sous l'impulsion des ONG, finissent par répondre aux attentes qu'elles suscitent.

Caroline Stainier

Notes :

1. Actuel art. 11 para 1 du Traité UE.

2. Résolution du Parlement européen sur les droits de l'Homme dans

le monde, 16 mars 2000, para. 30.

3. The EU and the Central Role of Human Rights and Democratic Principles in the Relations with Third Countries, EU Human Rights Conference, Venice, 25-28 May 2000, p. 37.

4. Voir aussi la résolution du Parlement européen sur les droits de l'Homme dans le monde, 16 mars 2000, para. 32 : "... insiste pour que les droits de l'Homme constituent un point immuable des ordres du jour des conseils d'association et que l'on envisage la création de groupes de travail communs en matière de droits de l'Homme".

Analyse

L'après Lomé IV : définition d'un nouveau partenariat ACP/UE.

>>> Le 23 juin 2000, date du 25^{ème} anniversaire de la Convention de Lomé, a été signé à Cotonou, capitale du Bénin, le nouvel accord de partenariat liant 77 pays ACP (les 71 Etats ACP parties à la Convention de Lomé et six nouveaux Etats insulaires du Pacifique) et l'Union européenne pour une durée de vingt ans. Cet "accord de Cotonou", conclu au terme de dix-huit mois de négociations, définit un nouveau modèle de coopération ACP/UE, prenant en compte les évolutions dues à la libéralisation des échanges et à la mondialisation.

Le nouvel accord de partenariat qui a été signé fait de l'éradication de la pauvreté son objectif ultime, en favorisant l'intégration progressive et harmonieuse des pays ACP dans l'économie mondiale. Fondé sur le respect des droits de l'Homme, de la démocratie et sur la bonne gestion des affaires publiques ("good governance" - Article 9), l'accord a été enrichi d'un dialogue politique entre les partenaires, composante essentielle pour l'orientation de l'appui communautaire.

Dans la perspective d'un développement durable, sont considérés comme éléments essentiels du partenariat : l'encouragement de l'égalité entre hommes et femmes, la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles, la promotion du secteur privé ainsi que la participation active de la société civile et des acteurs économiques et sociaux. Cette nouvelle définition d'un réel partenariat est le fruit d'intenses négociations, mais aussi, des critiques et d'un long travail de pression de nombreuses ONG.

Analyse de Gordon DEUCHARS, Senior Policy Officer du Comité de Liaison des ONG de développement auprès de l'UE. (Extraits d'un article paru dans le bulletin d'information du CLONG, Liaison Info, janv.-févr. 2000, n°5).

Le processus de négociations de la Convention a commencé avec la publication en 1996 du Livre vert de la Commission proposant de nouvelles orientations pour la relation UE-ACP. Les ONG et

d'autres organisations se sont montrées très critiques eu égard au contenu du Livre vert, en particulier parce qu'il mettait plus nettement l'accent sur la libéralisation du marché que sur la lutte contre la pauvreté et l'équité. Ce processus de discussion organisé par la CE à la suite du Livre vert était par ailleurs un pas en avant dans la consultation de la société civile concernant des propositions de développement fondamentales, bien que l'éventail des organisations concernées ait été loin d'être exhaustif. Il y eut ensuite plusieurs stades successifs de dis-

S A V O I R

LE COMITÉ DE LIAISON ONGD-UE (CLONG) est une structure représentative des ONG (organisations non gouvernementales) européennes engagées dans la coopération et la solidarité internationale dans le cadre de l'UE. Il s'agit d'une organisation démocratique et pluraliste d'ONG individuelles, regroupées au sein de plates-formes nationales dans chaque Etat membre de l'Union européenne. Toutes les ONG situées dans un Etat membre de l'Union européenne et actives dans les différents domaines de l'action de solidarité internationale et, plus particulièrement, dans les domaines du développement, de l'aide d'urgence et de l'éducation au développement, sont libres d'en devenir membres via les 15 plates-formes nationales.

Le rôle du CLONG est de participer à l'élaboration et à la surveillance de la coopération au développement de l'UE, de l'aide d'urgence et d'autres politiques qui ont une incidence sur les relations entre l'Union européenne et le Sud, en offrant aux sociétés civiles du Sud un moyen de se faire entendre en Europe.

Coordonnées :
Square Ambiorix, 10
1000 Bruxelles, Belgique
Tél : 32.2.743.87.60

S A V O I R

CUBA : RETOURNEMENT DE SITUATION.

A quelques semaines seulement de la signature du nouvel accord, et bien que toutes les conditions étaient remplies pour son admission, Cuba a choisi de retirer sa candidature au partenariat ACP/UE. Cette décision est justifiée par le soutien de l'UE à une résolution contre Cuba, présentée par les Etats-Unis, et votée par la Commission des droits de l'Homme des Nations-Unies à Genève en avril dernier. La candidature de Cuba, qui participait depuis plus de deux ans aux négociations en tant qu'observateur, était pourtant fermement soutenue par la grande majorité des pays ACP, et aurait constitué pour ce pays l'occasion de réintégrer la scène internationale. Cuba a toutefois exprimé le souhait de devenir membre à part entière du groupe ACP, en dehors de l'accord de partenariat. Cette demande, très bien accueillie par le conseil ACP, nécessiterait toutefois une révision des textes fondateurs du groupe ACP, puisque celui-ci se

discussion et l'adoption de mandats de négociation de l'UE et des ACP et, enfin, les négociations officielles qui ont débuté à la fin de 1998. Les ONG européennes et la société civile des ACP ont été actives tout au long du processus, la participation du CLONG s'accroissant, pour sa part, au moment de la Conférence intitulée "Au-delà de Lomé" en avril 1997.

Un important produit connexe du débat sur l'après-Lomé a été le développement du travail en réseau entre les organisations de la société civile des pays ACP, avec la naissance du Forum de la société civile des ACP.

Les résultats des négociations suscitent des sentiments mitigés. S'il y a eu quelques pas en avant dans des domaines où nous pouvons constater que le point de vue de la société civile a eu quelque influence (tel que mettre davantage l'accent sur la lutte contre la pauvreté et offrir un rôle accru aux "acteurs non gouvernementaux" y compris la société civile), il existe une inquiétude générale quant à la manière dont ces bonnes intentions seront mises en oeuvre et les ONG sont toujours préoccupées par le fait que, dans la pratique, des domaines importants, tels que le commerce, seront en contradiction avec les objectifs de développement sur lesquels l'accord est censé reposer. Examinons quelques-uns de ces principaux domaines.

La pauvreté, l'égalité entre les sexes et le développement social : les objectifs et les principes du nouvel accord sont fondés, dans une large mesure, sur l'objectif de réduction et finalement de disparition de la pauvreté et soutiennent les objectifs de développement internationaux établis lors des sommets de Copenhague et de Pékin, ainsi que lors d'autres sommets et conférences des Nations unies au cours de la décennie 1990. La véritable question qui se pose est de savoir dans quelle mesure la Commission et les Etats ACP modifieront leurs pratiques lorsqu'il s'agira de rédiger et de mettre en oeuvre des programmes indicatifs nationaux. L'accord contient une clause obligeant les deux parties à suivre les principes convenus, mais il faudra voir dans quelle mesure la lutte contre la pauvreté et le principe de l'égalité entre les sexes seront véritablement intégrés dans la programmation et les dispositions financières et techniques. Un contrôle important, ainsi qu'un lobbying de suivi seront nécessaires.

Le rôle de la société civile : l'accord reconnaît un rôle accru à la société civile et aux autres "acteurs non gouvernementaux" (y compris le secteur privé). La société civile peut être informée et participer aux consultations relatives aux politiques et stratégies de coopération. En principe, ceci représente un important pas en avant. Des ressources financières peuvent également être dégagées afin de soutenir les processus de développement locaux et la société

civile peut aussi participer aux projets et programmes de mise en oeuvre. Le renforcement des capacités de la société civile pourrait également être couvert, y compris le renforcement des capacités de dialogue avec les autorités. Ce sont là des résultats appréciables. Toutefois, il n'en demeure pas moins que, dans ce cas également, la mise en oeuvre représentera un sérieux défi et il semblerait que des lacunes permettent aux gouvernements d'éviter tout dialogue sérieux s'ils le souhaitent.

Il est également significatif de constater que tant l'UE que les ACP accordent énormément d'importance au rôle du secteur privé comme moteur du développement. Tout comme la société civile, le secteur privé des pays ACP s'est de plus en plus organisé autour de ce débat. La société civile et le secteur privé ont besoin d'informations pour garantir leur participation : il est convenu qu'il devrait y avoir davantage d'informations et une meilleure transparence pour les populations des pays ACP. Une fois de plus, cela demandera un suivi.

Commerce : En vertu du nouvel accord, à partir de 2002 les Etats ACP négocieront des accords de partenariat économique régionaux, lesquels devront entrer en vigueur en 2008 pour déboucher sur des zones de libre échange en 2020. Les pays ACP les moins avancés, qui ne seront pas en mesure d'intégrer de tels accords, continueront à bénéficier du régime préférentiel qui sera accordé à tous les pays les moins avancés de la planète à partir de 2004 (dans le cadre du système de préférences généralisées). Nombre des préoccupations manifestées par les ONG et d'autres organisations tout au long du processus demeurent : quel sera l'impact de ces nouveaux accords commerciaux sur la lutte contre la pauvreté, l'égalité entre les sexes et le développement durable ? Ces éléments seront-ils pris en considération lors de la "révision générale" prévue en 2006 ?

Deux grandes interrogations demeurent :

- comment traduire dans la pratique l'engagement à mettre l'accent sur la lutte contre la pauvreté, l'égalité entre les sexes et la participation de la société civile ? Pour relever ce défi, il faudra se pencher sur les nombreuses modalités de mise en oeuvre financières et techniques et renforcer le dialogue entre les gouvernements et la société civile à l'échelon national.

- comment les accords commerciaux peuvent-ils s'intégrer dans un cadre en faveur du développement durable plutôt que dans un cadre risquant de le saper ? Cet énorme défi exigera à la fois une réflexion et des connaissances détaillées, mais aussi une volonté politique.

Les institutions européennes

>> LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

Le Conseil de l'Union européenne est formé des représentants de chacun des gouvernements des Etats membres au niveau ministériel. Sa composition varie selon les sujets qui sont abordés (Affaires étrangères, transports, finances, etc.).

Le Conseil est le principal **organe législatif** de l'Union européenne ; c'est lui qui coordonne les politiques économiques des Etats membres de l'Union, qui arrête le budget communautaire avec le Parlement et conclut les accords internationaux avec les Etats tiers ou les organisations internationales (négociés par la Commission).

Le Conseil est assisté par un Secrétariat général, qui se trouve à Bruxelles, et qui prépare ses travaux. Le Secrétariat général est placé sous la responsabilité du Secrétaire général du Conseil, actuellement Javier Solana, qui est également Haut Représentant de l'UE pour la PESC (Monsieur PESC).

La Présidence du Conseil est exercée à tour de rôle par chaque Etat membre pour une durée de six mois. Après la France, ce sont la Suède puis la Belgique qui rempliront ce rôle.

Quant au Conseil européen, c'est un Sommet qui a lieu au moins deux fois par an et réunit les Chefs d'Etat et de Gouvernement des quinze. Il donne les grandes orientations de la politique européenne.

>> LA COMMISSION EUROPEENNE

La Commission européenne est composée de vingt commissaires – dont un président – désignés par les gouvernements des quinze Etats membres, et qui sont tenus d'agir en toute indépendance vis-à-vis de leur gouvernement national et dans le seul intérêt de l'Union. Ses principales prérogatives sont les suivantes :

la Commission a le **droit d'initiative en matière législative** ; le processus normatif de l'Union est cependant tributaire d'une coopération entre les trois institutions de l'UE.

«**Gardiennne des traités**» : la Commission veille à ce que les Etats membres, les particuliers et les entreprises respectent le droit communautaire (ex : règles de la concurrence).

Organe exécutif de l'Union européenne : la Commission gère le budget de l'UE et met en œuvre les politiques communautaires. Elle assume également un rôle important en tant que négociatrice d'accords commerciaux et de coopération avec des pays ou groupes de pays tiers, sur mandat du Conseil.

>> LE PARLEMENT EUROPEEN

Le Parlement européen est composé de 626 députés élus au suffrage universel direct par les citoyens de l'UE. Au cours des révisions successives des traités, les pouvoirs du Parlement se sont progressivement élargis.

Il exerce de manière générale un rôle de **contrôle des activités communautaires** : Commission et Conseil sont appelés à lui rendre compte de la plupart de leurs activités. Ce contrôle est exercé par le biais de l'examen de rapports, de questions orales et écrites adressées à la Commission et au Conseil, etc

Selon la matière, les pouvoirs du Parlement en **matière législative** sont plus ou moins étendus : parfois, le Parlement arrête les actes législatifs sur pied d'égalité avec le Conseil (*procédure de co-décision*). Parfois, son avis conforme est requis (ex : pour qu'un accord international puisse être conclu). Parfois, il est simplement consulté.

Le Parlement européen partage avec le Conseil l'**autorité budgétaire** ; ce n'est qu'après l'accord du Parlement que le budget communautaire annuel peut entrer en vigueur. Par ce biais, le Parlement peut exprimer ses priorités politiques.

Les députés européens sont regroupés en groupes politiques actuellement au nombre de huit ; leurs travaux sont préparés au sein de 17 commissions thématiques et de 20 délégations interparlementaires géographiques qui entretiennent des relations avec les Parlements des Etats tiers.

S A V O I R

SELON LE DOMAINE, LES ACTIVITÉS DE L'UNION SE RÉPARTISSENT EN TROIS PILIERS : la Commission a le pouvoir d'initiative dans le premier pilier (agriculture, transport, environnement, etc.), le Conseil pouvant approuver, amender ou rejeter sa proposition tandis que dans les deux autres piliers (qui concernent respectivement la politique étrangère et de sécurité commune - PESC - et la justice et les affaires intérieures), le Conseil et la Commission partagent le pouvoir d'initiative.

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE : www.ue.eu.int
LA COMMISSION EUROPEENNE : www.europa.eu.int
LE PARLEMENT EUROPEEN : www.europarl.eu.int

La délégation permanente de la FIDH à Bruxelles

Le bureau de la FIDH auprès de l'Union européenne partage les locaux de la Ligue des droits de l'Homme belge francophone, en plein centre de Bruxelles, et à deux pas du quartier où sont concentrées les différentes institutions européennes. Depuis un an et demi, il peut compter sur la présence de deux permanents.

Ce bureau bruxellois joue un rôle de «facilitateur», d'intermédiaire entre les 105 organisations membres de la FIDH, le siège de la FIDH à Paris, et les principales institutions de l'Union européenne.

Selon les sollicitations dont il est l'objet, il guide dans leurs démarches les représentants des organisations membres qui se rendent à Bruxelles pour rencontrer des députés, des membres de la Commission européenne ou du Secrétariat général du Conseil de l'UE. Ceci, afin de faire état de la situation des droits de l'Homme dans leur pays d'origine, d'attirer l'attention des autorités sur une problématique particulière ou encore, d'assurer le suivi de projets financés par l'Union européenne.

Les contacts avec le Parlement européen sont particulièrement soutenus. La FIDH fournit régulièrement aux députés des informations d'actualité sur base desquelles, notamment, des résolutions urgentes sont adoptées chaque mois. A titre d'exemple, l'intense travail de lobbying du bureau bruxellois a largement contribué à l'adoption d'une résolution urgente sur la Tunisie en juin 2000 ; résolution espérée par de nombreux militants des droits de l'Homme depuis plus de quatre années.

La Délégation permanente de la FIDH transmet également régulièrement des informations sur la situation des droits de l'Homme et des libertés démocratiques dans le cadre de la négociation et du suivi d'un certain nombre d'accords conclus entre l'Union européenne et les pays Tiers. Ces accords sont en effet systématiquement assortis de dispositions relatives au respect de l'Etat de droit, des principes démocratiques et des droits de l'Homme. En informant les fonctionnaires en charge de ces dossiers, mais aussi en insistant auprès des responsables de la politique étrangère de l'UE pour qu'un réel dialogue ait lieu sur ces questions, la FIDH vise à ce que ces dispositions aient une portée réelle.

Les contacts entre la FIDH et les autres ONG représentées à Bruxelles sont quasi quotidiens ; qu'il s'agisse de la politique européenne en matière d'asile, des réformes dans la gestion des lignes budgétaires relatives aux droits de l'Homme, de la réforme plus générale des structures des institutions ou du projet de Charte des droits fondamentaux pour l'UE, une réflexion commune a été menée. Des actions spécifiques sont aussi régulièrement organisées en commun telles que lettres, appels et déclarations conjointes, conférences thématiques ou conférences de presse...

Conjointement avec les bureaux européens d'Amnesty International et de Human Rights Watch, le bureau de Bruxelles organise chaque mois, dans les locaux du Parlement européen, les réunions du Groupe de contact sur les droits de l'Homme. Espace de rencontre entre fonctionnaires des institutions européennes, députés européens et représentants d'ONG, ce forum, consacré chaque mois à un thème pertinent au regard de l'actualité européenne, est l'occasion d'échanger de manière informelle des informations entre institutions et ONG et de coordonner l'action des ONG présentes à Bruxelles.

Aujourd'hui, la FIDH compte parmi les interlocuteurs privilégiés des instances européennes – ce dont témoignent les sollicitations toujours plus nombreuses dont elle fait l'objet sur la scène bruxelloise. Ce résultat est incontestablement le fruit des efforts soutenus de tous ceux qui se sont succédés à la Délégation permanente depuis sa création, en 1992.

Marie de Coune

Délégation permanente de la FIDH à Bruxelles
91, rue de l'Enseignement
1000 Bruxelles - Belgique

Tél : (32 2) 209 62 89
Fax : (32 2) 209 63 80
E mail : fidh.bruxelles@linkline.be