



Doc. 13020

14 septembre 2012

Les droits de l'homme et la politique étrangère

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Pietro MARCENARO, Italie, Groupe socialiste

Résumé

Compte tenu de certaines tendances récentes de la politique extérieure des Etats membres du Conseil de l'Europe, la commission des questions politiques et de la démocratie encourage ces pays à intégrer pleinement la promotion systématique et structurelle de la démocratie et des droits de l'homme dans toute stratégie de politique extérieure, que ce soit au niveau national, européen ou international. Elle suggère également des moyens de réduire les incohérences dans la poursuite d'une politique extérieure fondée sur les droits de l'homme et de limiter le danger d'un recours à la force militaire pour protéger la démocratie et les droits de l'homme.

En outre, la commission se félicite des progrès récents accomplis dans la mise en œuvre de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines. Elle juge essentiel que la promotion de la démocratie et des droits de l'homme occupe une place importante dans les relations bilatérales et multilatérales des Etats membres de l'Organisation de manière à garantir une plus grande cohérence dans la zone du Conseil de l'Europe et au-delà.

Enfin, la commission se félicite de la récente adoption d'un Cadre stratégique et Plan d'action de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la démocratie qui représente une occasion d'améliorer notablement l'efficacité des actions internationales visant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme dans le monde entier et à garantir une meilleure coordination et cohérence dans la zone de l'Union européenne. Elle encourage l'Union européenne à notamment mieux tirer parti du savoir-faire du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'Etat de droit dans la stratégie de politique extérieure commune de l'Union européenne.

1. Renvoi en commission: Doc. 12325, Renvoi 3705 du 4 octobre 2010.



A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît le rôle et la longue expérience du Conseil de l'Europe en faveur de la promotion des normes les plus élevées concernant les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit.
2. Elle relève avec satisfaction que, ces dernières années, l'Organisation s'est préoccupée de plus en plus de développer et de consolider ces normes à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone du Conseil de l'Europe, grâce notamment à l'instauration d'une politique du Conseil de l'Europe à l'égard de son voisinage immédiat et à l'établissement de nouvelles formes de partenariat comme le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée.
3. Elle considère toutefois que les Etats membres devraient faire davantage pour intégrer ces normes dans leurs stratégies nationales de politique extérieure et, en particulier, dans leurs relations avec les pays, au sein du Conseil de l'Europe et au-delà, dont les gouvernements font manifestement fi des droits de l'homme et des principes démocratiques fondamentaux.
4. L'Assemblée estime qu'il faut établir un juste équilibre entre les intérêts nationaux et le respect des droits de l'homme dans les politiques extérieures des Etats membres et observe que, lorsque la politique extérieure néglige trop longtemps les droits de l'homme et se concentre uniquement sur les intérêts économiques et géopolitiques stratégiques, des crises en rapport avec les droits de l'homme peuvent se déclencher et des «interventions humanitaires» d'urgence devenir des impératifs moraux.
5. Les ministères des Affaires étrangères des Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent jouer un rôle essentiel s'agissant d'améliorer l'efficacité des initiatives internationales destinées à promouvoir et à protéger les droits de l'homme dans le monde entier, en mettant en œuvre des actions concrètes visant à instaurer des normes universelles en matière des droits de l'homme et à garantir l'adoption d'une approche conjointe dans la zone du Conseil de l'Europe, y compris par le biais de ses mécanismes de suivi.
6. L'Assemblée considère qu'il faut favoriser le développement de la démocratie de l'intérieur, en soutenant les mouvements de défense des droits de l'homme et l'action de la société civile. Le point de vue des médias, des organisations non gouvernementales (ONG) et des défenseurs des droits de l'homme reste d'une importance cruciale dans toute stratégie de politique extérieure.
7. Par conséquent, l'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe:
 - 7.1. à œuvrer de manière active et constructive, dans le cadre des Nations Unies, au renforcement de la capacité de la communauté internationale dans son ensemble à sauvegarder et à promouvoir les droits de l'homme;
 - 7.2. à contribuer à l'exécution effective des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, en exerçant des pressions sur les gouvernements des Etats où l'exécution des arrêts souffre de retards préoccupants, tels qu'ils sont identifiés dans la Résolution 1787 (2011) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme;
 - 7.3. à intégrer tous les aspects (civils, politiques, sociaux, économiques et culturels) des activités et préoccupations en matière de droits de l'homme dans divers domaines d'action, en particulier la prévention des conflits, la sécurité, la lutte contre le terrorisme, les questions de migration et d'asile, les politiques commerciales et la coopération au développement afin de mener une politique des droits de l'homme cohérente et axée sur les résultats;
 - 7.4. à s'efforcer de garantir le respect des droits de l'homme dans l'ensemble des Etats membres en tant que condition indispensable pour les affirmer et les promouvoir dans le contexte du dialogue avec les pays voisins;
 - 7.5. à adopter des plans nationaux de protection des droits de l'homme et à articuler la politique extérieure autour des principes universels des droits de l'homme applicables à tous les Etats, de manière à se prémunir contre l'accusation éventuelle d'avoir deux poids, deux mesures;
 - 7.6. à concevoir des stratégies nationales destinées à promouvoir la ratification pleine et entière des principaux instruments des droits de l'homme et, après leur ratification, à garantir leur mise en œuvre;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 11 septembre 2012.

7.7. à établir des mécanismes institutionnels permettant d'examiner et d'évaluer l'ensemble des actions gouvernementales relatives aux droits de l'homme dans le cadre de la politique extérieure ainsi que l'application de la politique des droits de l'homme à l'étranger, en veillant aussi à ce que les droits de l'homme soient pleinement pris en considération au niveau interne;

7.8. à faire un usage cohérent et judicieux de la «clause de conditionnalité» dans tous les accords bilatéraux et à prendre en compte les violations des droits de l'homme dans leur dialogue politique et économique avec des pays tiers;

7.9. à accorder une place prépondérante aux droits de l'homme dans la politique extérieure en définissant, en matière de droits de l'homme, des normes et pratiques communes applicables à l'action diplomatique, notamment:

7.9.1. en envisageant de créer une section consacrée aux droits de l'homme sur le site web du ministère des Affaires étrangères afin de diffuser des informations et des connaissances sur les droits de l'homme et en permettant l'accès à l'ensemble de la documentation disponible émanant du système des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et, le cas échéant, de l'Union européenne;

7.9.2. en signalant quelle est la situation des droits de l'homme tant sur le plan interne qu'externe grâce à des déclarations ou discours publics aux niveaux national, européen et/ou international;

7.9.3. en veillant à ce que les questions des droits de l'homme figurent à l'ordre du jour des visites et échanges de vues à tous les échelons, en particulier lors des sommets des chefs d'Etat et de gouvernement ou d'autres types de dialogue politique à haut niveau avec des pays tiers;

7.10. à élaborer des rapports réguliers à soumettre au parlement sur la situation des droits de l'homme dans différents pays du monde, à tirer parti des travaux et de l'expertise des organisations non gouvernementales et à consulter les défenseurs des droits de l'homme, y compris par le biais d'auditions;

7.11. à considérer les politiques relatives à la lutte contre la pauvreté, aux migrations, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés non seulement comme faisant partie de leur programme d'action national mais aussi en tant qu'éléments fondamentaux de leur politique extérieure;

7.12. à mettre en œuvre des politiques fondées sur le dialogue et une coopération constructive avec les gouvernements agissant en violation flagrante des principes fondamentaux de la démocratie et des droits de l'homme, à exercer des pressions politiques sur eux, et à soumettre ces politiques à un suivi régulier.

8. S'agissant plus particulièrement de l'action diplomatique, l'Assemblée exhorte les Etats membres:

8.1. à charger tous les ambassadeurs de prendre systématiquement en considération la situation des droits de l'homme dans leur pays d'affectation, quel que soit le bilan dudit pays dans ce domaine, évitant ainsi d'être éventuellement accusés d'avoir deux poids, deux mesures;

8.2. à encourager les ambassadeurs, ou les hauts responsables des ambassades, des Etats membres à se rencontrer régulièrement pour échanger des informations sur les questions de droits de l'homme;

8.3. à inviter leurs ambassades, quel que soit le bilan du pays concerné en matière de droits de l'homme:

8.3.1. à associer à leur action les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme du pays hôte et à instaurer un dialogue régulier entre les diplomates et les défenseurs des droits de l'homme;

8.3.2. à apporter systématiquement un soutien aux victimes de graves violations des droits de l'homme, notamment en réagissant publiquement à ces violations, en suivant de près les affaires et en accordant un visa ou l'asile aux victimes;

8.3.3. à soutenir les médias libres et indépendants dans les pays qui restreignent ou interdisent la libre circulation de l'information.

9. Se référant également à la Résolution 1773 (2010) «Promouvoir la diplomatie parlementaire», l'Assemblée invite les parlements nationaux:

9.1. à encourager et soutenir la diplomatie parlementaire en incitant les parlementaires à participer aux activités des organisations internationales, donnant ainsi une impulsion nouvelle à leur action de promotion du pluralisme politique et des normes de la démocratie parlementaire dans le monde entier;

9.2. à créer des commissions ou sous-commissions parlementaires des droits de l'homme agissant en liaison avec les commissions parlementaires des affaires étrangères;

9.3. à encourager la formation de groupes d'amitié parlementaire et de groupes similaires entre parlements nationaux pour favoriser l'échange de bonnes pratiques, notamment dans les domaines parlementaire et politique.

10. L'Assemblée prend note de la création d'un Service européen pour l'action extérieure (SEAE), dirigé par un Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, qui entretient des relations diplomatiques avec la quasi-totalité des pays du monde par le biais d'un réseau de délégations de l'Union européenne.

11. Elle prend acte également de l'adoption récente d'un Cadre stratégique et Plan d'action de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la démocratie et y voit une occasion d'améliorer notablement l'efficacité des actions internationales visant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme dans le monde entier et à garantir une meilleure coordination et cohérence dans la zone de l'Union européenne.

12. Se référant aussi à la Résolution 1836 (2011) et à la Recommandation 1982 (2011) relatives à l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe, l'Assemblée encourage l'Union européenne, notamment par l'intermédiaire de son Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité:

12.1. à mettre pleinement à profit le Mémoire d'accord de 2007 entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe;

12.2. à consulter le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, concernant en particulier leurs rôles et compétences clés respectifs, et à mieux tirer parti des évaluations comparatives ainsi que des fonctions consultatives et du savoir-faire du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'Etat de droit dans la stratégie de politique extérieure commune de l'Union européenne;

12.3. à promouvoir, selon les besoins, son adhésion aux principales conventions du Conseil de l'Europe et à ses mécanismes et organes de suivi correspondants dans le contexte de ses politiques en matière d'élargissement, de voisinage et de relations extérieures;

12.4. à charger toutes les délégations de l'Union européenne compétentes de suivre la situation des droits de l'homme dans le pays concerné et de promouvoir la ratification, par les gouvernements des pays hôtes, des instruments internationaux fondamentaux en matière de droits de l'homme;

12.5. à intégrer un nombre suffisant de spécialistes des droits de l'homme dans le Service européen pour l'action extérieure et à veiller à ce que la situation des droits de l'homme fasse l'objet de rapports réguliers.

B. Projet de recommandation³

1. Se référant à sa Résolution ... (2012) sur les droits de l'homme et la politique étrangère, l'Assemblée parlementaire estime que la promotion systématique et structurelle de la démocratie et des droits de l'homme devrait être pleinement intégrée à toute stratégie de politique extérieure, que ce soit au niveau national, européen ou international.
2. L'Assemblée se félicite des progrès accomplis récemment dans la mise en œuvre de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines.
3. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à s'efforcer d'assurer la cohérence entre, d'une part, les principes qu'ils se sont engagés à respecter à l'échelon national en matière de démocratie et de droits de l'homme et, d'autre part, la gestion de leurs relations extérieures et la mise en œuvre de leurs stratégies de politique étrangère et, dans ce contexte, de les encourager à mettre en œuvre, s'ils ne l'ont pas encore fait, les recommandations figurant dans la Résolution ... (2012).

3. Projet de recommandation adopté par la commission le 11 septembre 2012.

C. Exposé des motifs, par M. Marcenaro, rapporteur

1. Introduction

1. A la suite d'une proposition de résolution déposée le 25 juin 2010 par M. Meikar et plusieurs de ses collègues, j'ai été nommé rapporteur le 21 juin 2011.
2. La proposition soulignait le rôle et la longue expérience du Conseil de l'Europe dans la promotion des plus hautes normes en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit, et insistait sur le fait que, ces dernières années, l'élaboration et le renforcement de telles normes hors de la zone du Conseil de l'Europe revêtent une importance croissante pour l'Organisation.
3. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ne cherchent pas toujours à projeter ces valeurs dans leurs relations avec des pays dont les gouvernements agissent en violation flagrante des principes fondamentaux de la démocratie et des droits de l'homme. En encourageant les investissements et les transactions commerciales, en établissant «des partenariats stratégiques», en autorisant la vente d'armes, en fermant l'œil sur les dispositions relatives au contrôle des avoirs étrangers ou bien en s'abstenant de proférer des critiques, ils soutiennent souvent de manière indirecte des gouvernements non démocratiques dont ils favorisent ainsi le maintien au pouvoir.
4. Dans le présent rapport, je désire inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à réfléchir sur la manière d'assurer une cohérence entre les principes de la démocratie et des droits de l'homme qu'ils se sont engagés à respecter sur le plan interne et la conduite de leurs relations avec des pays qui les violent.
5. Tout en admettant le caractère inévitable d'une tension entre des considérations relatives aux droits de l'homme et à la politique extérieure (laquelle est inhérente au processus diplomatique), je souligne la nécessité d'arriver à un juste équilibre entre les deux.
6. J'estime que l'Assemblée parlementaire peut jouer un rôle crucial en suggérant des manières de réduire les incohérences dans la poursuite d'une politique extérieure fondée sur les droits de l'homme, en considérant la démocratie et les droits de l'homme comme des éléments structurels de la politique extérieure et en réduisant le danger d'un recours à la force militaire.
7. Il est également crucial de parvenir à un équilibre entre défense des droits de l'homme, y inclus les droits sociaux, et lutte contre la pauvreté, dans toutes les stratégies de politique extérieure. Dans certaines parties du monde, les droits sociaux et économiques – comme l'accès à l'eau, à la nourriture et à la santé – constituent la priorité absolue. En outre, les politiques de migration et les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés devraient être considérés non seulement comme une affaire interne, mais aussi comme un élément important de la politique extérieure.
8. Je m'attacherai donc à identifier un certain nombre de mesures concrètes visant à élaborer une approche commune et coordonnée des Etats membres du Conseil de l'Europe, en veillant particulièrement à ne pas prêter le flanc aux critiques dénonçant l'existence de deux poids, deux mesures.
9. La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne et le rôle du nouveau Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dans la promotion des droits de l'homme en politique extérieure sont également abordés. Je me suis rendu à Bruxelles les 4 et 5 septembre 2012 pour un échange de vues avec des parties prenantes au niveau de l'Union européenne, y compris le SEAE, des membres du Parlement européen ainsi que des représentants de la société civile, sur la question de l'articulation entre politique extérieure et droits de l'homme.
10. Je suis reconnaissant à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) de la République française d'avoir publié en 2008 un rapport intitulé «Diplomatie et droits de l'homme»⁴. Une partie des recommandations formulées dans ce texte demeure pertinente et pourrait être élargie à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.
11. De novembre 2011 à février 2012, la Commission des droits de l'homme du Sénat italien – dont j'assume la présidence – a mené une enquête sur les mécanismes de protection des droits de l'homme aux niveaux national et international. Plusieurs personnalités politiques et spécialistes du sujet ont été entendus par cette commission et ont inspiré, par leur contribution, le présent rapport⁵. Je tiens aussi à remercier tout

4. Voir l'Avis sur la diplomatie française des droits de l'homme adopté par l'Assemblée plénière de la Commission nationale consultative des droits de l'homme le 7 février 2008 (www.cncdh.fr).

particulièrement M^{me} Laura Mirachian, ambassadeur et représentante permanente de l'Italie auprès des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève, qui a participé à un échange de vues avec la commission, le 11 septembre 2012 à Helsinki.

2. Politique extérieure et droits de l'homme: un équilibre délicat entre pragmatisme et idéalisme

12. On a dit de l'année 2012 qu'elle marquera la fin de «l'ère du 11 septembre», laquelle a commencé en septembre 2001 et prendra symboliquement fin avec le retrait des troupes alliées d'Iraq et d'Afghanistan. Il y a trois ans, la crise financière a attiré l'attention du grand public sur les marchés mondiaux. Selon certains commentateurs, des gouvernements – animés par la crainte d'une rupture de l'équilibre économique international – sont en train de revoir leurs priorités en politique extérieure et abandonnent le concept de «guerre mondiale contre la terreur» au profit d'une approche basée sur la recherche de nouvelles possibilités en matière politique et économique⁶.

13. Cette évolution constitue, à mon avis, une occasion unique de réorienter la stratégie de politique extérieure des Etats membres du Conseil de l'Europe vers la recherche d'un meilleur équilibre entre une pratique des relations internationales reposant sur la *Realpolitik* et le respect des principes soutenus par les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

14. Il est clair que les Etats sont interdépendants dans le sens où ils entretiennent des relations diplomatiques influencées par des stratégies de politique extérieure. Cette interaction touche différentes questions comme les transactions économiques, les accords commerciaux, les programmes d'aide et le bien-être des ressortissants nationaux expatriés, pour n'en citer que quelques-unes.

15. Ces relations peuvent devenir difficiles dès lors qu'un Etat dénonce la politique intérieure d'un pays spécifique sous l'angle des droits de l'homme. Chaque gouvernement risque, par conséquent, de décider d'ignorer le bilan d'Etats tiers en matière de droits de l'homme pour des raisons stratégiques, telles que la protection de ses investissements directs à l'étranger ou de ses accords commerciaux. Il peut s'appuyer, dans ce cas, sur la notion de souveraineté nationale qui interdit toute critique ou intervention dans d'autres Etats au prétexte que ceux-ci ne respectent pas les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit à l'intérieur de leurs frontières.

16. Lors du Sommet mondial des Nations Unies tenu en 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement ont souscrit à l'unanimité à une nouvelle norme intitulée «la responsabilité de protéger». En bref, l'idée est qu'un gouvernement demeure «souverain» tant qu'il protège sa population. Lorsqu'il n'est pas en mesure de le faire ou, pire, lorsqu'il perpètre lui-même des violences et de graves violations des droits de l'homme contre sa population, la responsabilité de la protection des intéressés peut revenir – dans des circonstances particulières – à la communauté internationale.

17. La Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité de cette organisation (CSNU) la principale responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationale, et lui confère une autorité juridique unique. Toutefois, le CSNU est un organe politique et ses décisions ne sauraient être séparées des politiques extérieures ou des intérêts nationaux de ses membres permanents. Il ne peut fonctionner que lorsque lesdits membres parviennent à identifier un intérêt commun et décident d'une ligne de conduite en la matière. Le risque d'une impasse politique est important dès lors que les intérêts nationaux sont divergents, comme le prouvent les vetos opposés récemment par la Russie et la Chine aux résolutions du CSNU sur la Syrie, que j'ai vivement critiquées en ma qualité de rapporteur de l'Assemblée sur la situation en Syrie⁷.

18. Essentiellement, le recours à la coercition contre un Etat souverain – mais, aussi, autoritaire et répressif – demeure controversé, notamment lorsque les intérêts géostratégiques d'Etats puissants ne coïncident pas avec les considérations tenant à la protection des droits de l'homme⁸.

19. Une résolution du CSNU adoptée le 17 mars 2011 avait autorisé le recours à «tous les moyens nécessaires» pour protéger les civils libyens des agissements du colonel Kadhafi. Une guerre contre le régime libyen menée par l'OTAN s'est terminée par la mort du dictateur tombé aux mains des rebelles.

5. L'ensemble de la procédure est disponible en italien sur le site web du Sénat de la République italienne à l'adresse suivante: www.senato.intranet/commissioni/161968/166748/382030/sommariostenografici1.htm.

6. Eurasia Group, «Top risks in 2012», 3 janvier 2012.

7. Résolution 1878 (2012).

8. Voir également: United States Institute of Peace, «Making sense of the UN impasse in Syria», 10 février 2012.

Toutefois, alors que la guerre traînait en longueur, d'aucuns ont estimé que la «responsabilité en matière de protection» se réduisait à un «permis de faire la guerre», lequel a débouché sur un changement de régime qui n'a pas abouti à l'instauration de la paix et de la stabilité dans le pays.

20. Antérieurement, la guerre en Iraq ayant suivi l'invasion américaine de 2003 avait été décrite comme «une intervention contre la tyrannie» et avait déjà porté un coup au principe de responsabilité en matière de protection⁹ en démontrant qu'une intervention armée, même lorsque ces objectifs déclarés sont bénins, peut déclencher toute une série de conséquences catastrophiques.

21. Le cas de la Libye est un exemple parfait de la manière dont les droits de l'homme ont été ignorés pendant une longue période et n'ont fait leur réapparition que dans le cadre d'une situation d'urgence. Si nous examinons les relations entre une partie des Etats membres du Conseil de l'Europe et la Libye par exemple, nous constatons un certain nombre d'exemples embarrassants tels que la complicité dont a fait preuve le Royaume-Uni en matière d'extradition vers la Libye de Kadhafi et l'accueil chaleureux réservé par la France et l'Italie au dictateur dans leurs capitales respectives¹⁰.

22. Les gouvernements entretiennent fréquemment ce type de relations et contribuent ainsi à soutenir indirectement des gouvernements non démocratiques souvent décrits comme «des partenaires stratégiques». Les chefs d'Etat et de gouvernement reçoivent souvent des dirigeants controversés dans leur capitale, vendent des armes à des pays risquant de les utiliser contre leurs voisins ou leurs propres populations, et concluent d'autres types d'arrangements avec des régimes autocratiques. Les droits de l'homme sont trop souvent gommés de l'ordre du jour pendant les visites officielles effectuées par des dirigeants non démocratiques. Il semble que les intérêts nationaux, les droits de l'homme et les politiques étrangères soient des domaines pouvant faire l'objet de discussions séparées et non des éléments d'une stratégie cohérente.

23. Certains analystes de politique étrangère déclarent que la poursuite, par le gouvernement, d'une politique extérieure prenant en compte ouvertement les droits de l'homme ne serait ni souhaitable – dans la mesure où ladite politique est toujours principalement inspirée par la poursuite d'intérêts nationaux – ni possible sur le plan concret.

24. En fait, les révolutions arabes semblent avoir contraint les dirigeants européens à repenser leurs «partenariats stratégiques» avec le monde arabe fondés sur l'idée pragmatique selon laquelle la stabilité (justifiant des relations amicales avec des autocrates dans la région) et les réformes dans les pays arabes sont totalement antinomiques¹¹. De plus, la mobilisation massive de la société civile arabe et la diffusion rapide des informations et des idées ont mis davantage en relief l'incapacité des outils traditionnels de politique extérieure à gérer ces événements au moment opportun et de manière efficace. Comme l'ambassadeur Mirachian l'a souligné lors de notre rencontre à Helsinki, les individus communiquent entre eux à l'échelle mondiale, les mouvements s'influencent mutuellement, différentes cultures interagissent et le dialogue interculturel devient un élément de la vie quotidienne. Les citoyens de pays du Sud et du Nord, de l'Est et de l'Ouest, se découvrent des aspirations communes. Il devient dès lors impossible pour les gouvernements, et même les parlements, d'ignorer ou de passer outre la volonté des peuples.

25. Comme je l'ai souligné plus haut et même si force est de constater une tension inévitable entre les considérations relatives aux droits de l'homme et à la politique extérieure – une situation inhérente au processus diplomatique lui-même – il convient de trouver un juste équilibre entre ces deux éléments.

26. Comme l'a souligné également l'ancien ministre italien des Affaires étrangères, M. Franco Frattini, dans le cadre d'une audition organisée par la commission des droits de l'homme du Sénat italien le 15 février 2012, l'un des principaux outils à la disposition du gouvernement est le recours intelligent à ce qu'il convient d'appeler la conditionnalité des accords, à la fois aux niveaux bilatéral et européen. Cette approche repose sur l'idée que l'insertion de clauses sur les droits de l'homme et la démocratie dans tous les accords devrait constituer le fondement de l'initiative de la poursuite d'un dialogue politique avec n'importe quel gouvernement étranger: une idée qui, au cours des dix dernières années, a imprégné les relations du Conseil de l'Europe avec ses voisins immédiats.

9. *The Economist*, «Responsibility to protect – The lessons of Libya», 19 mai 2011.

10. Human Rights Watch, «Europe's own human rights crisis», 2011.

11. Hans Kundnani, «Democracy and the EU's 'strategic partnerships'», European Council on Foreign Relations, 13 juillet 2012.

3. Les normes du Conseil de l'Europe à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe

3.1. Réaffirmation du caractère universel des droits de l'homme

27. Il est clair que le but de la diplomatie et de la politique extérieure est de préserver l'intérêt national. Cette recherche peut se traduire par des initiatives en matière de défense nationale, d'influence politique, de coopération économique, de rayonnement culturel et, principalement, de contribution à la paix et à la sécurité internationale.

28. Le respect des principes de démocratie et de droits de l'homme doit également constituer un élément essentiel de la politique extérieure afin d'atteindre les objectifs mentionnés plus haut. En fait, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont signé et ratifié plusieurs instruments internationaux de protection des droits de l'homme et se sont engagés à protéger lesdits droits en modifiant leur législation. Il est de notre devoir, en qualité de parlementaires, d'appeler nos gouvernements à respecter les obligations et les engagements qu'ils ont souscrits au niveau des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

29. Toutefois, il convient de préciser que, même au sein des démocraties du Conseil de l'Europe, l'écart est souvent important entre la proclamation des droits de l'homme et des principes démocratiques d'une part et leur mise en œuvre effective d'autre part. La propre crise que subit l'Europe au niveau des droits de l'homme – avec des gouvernements piétinant les droits fondamentaux en réaction à des attaques terroristes; des élections entachées par des fraudes massives ou des conditions discriminatoires; l'essor de mouvements extrémistes et xénophobes; les attaques contre les migrants, les Roms et d'autres minorités; ainsi que l'hostilité à l'égard des musulmans – nuit sérieusement à la crédibilité de la politique extérieure des gouvernements censée favoriser la protection des droits de l'homme¹².

30. Un consensus s'est dégagé au sein de notre commission concernant la nécessité d'appeler les Etats membres du Conseil de l'Europe d'abord et avant tout à mieux mettre en œuvre les valeurs et les normes de cette Organisation à l'intérieur de leurs propres frontières. Le Conseil de l'Europe se doit de fixer des règles équitables pour tous ses membres et d'éviter toute action pouvant prêter le flanc à l'accusation de double langage.

31. Derrière cet engagement repose la certitude que les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit sont des valeurs universelles. L'ineffectivité des droits de l'homme constitue véritablement une menace récurrente pour l'universalité de ces normes et des instruments internationaux afférents. Dans un rapport d'information adopté le 15 novembre 2011, la commission des questions politiques et de la démocratie a réaffirmé le caractère universel des droits de l'homme et souligné que «[l]e Conseil de l'Europe demeure le principal défenseur de l'universalité des droits de l'homme en Europe et devrait continuer à promouvoir les droits de l'homme dans le cadre du dialogue interculturel au sein des Etats membres et avec les pays voisins»¹³.

3.2. Partenariats pour la démocratie

32. Ces dernières années, nous avons également assisté à l'élaboration et à la consolidation de normes du Conseil de l'Europe hors du territoire des membres de cette Organisation, dans le cadre de l'émergence de nouvelles formes de partenariat. Le Conseil de l'Europe a très récemment lancé – avec les pays voisins du sud de la Méditerranée, du Proche-Orient et de l'Asie centrale – une politique de dialogue fondée sur le respect des droits de l'homme universels.

33. En 2009 déjà, dans un rapport de l'Assemblée sur la création d'un statut de «partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée¹⁴, le rapporteur, M. van den Brande, avait relevé que, compte tenu de la situation et de la position du Comité des Ministres, le temps n'était pas encore venu pour le Conseil de l'Europe de poursuivre une politique nouvelle et ambitieuse de voisinage. Le rapport soulignait que les activités menées au niveau intergouvernemental dans le contexte des divers mécanismes de coopération avec des partenaires n'étant pas membres de l'Organisation contribuaient déjà utilement à la promotion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe au-delà des frontières des Etats membres. L'auteur faisait également valoir l'existence, au niveau parlementaire, de possibilités d'intensification de la coopération avec les parlements de certains voisins.

12. Voir également Human Rights Watch, «Europe's own human rights crisis», 2011.

13. Doc. 12826.

14. Doc. 11913.

34. Dans sa Résolution 1680 (2009), l'Assemblée a créé un nouveau statut dit «partenariat pour la démocratie» visant à renforcer la coopération institutionnelle avec les parlements d'Etats non membres des régions voisines désirant bénéficier d'un soutien dans leur transition démocratique et participer au débat politique sur des défis communs.

35. Les parlements intéressés peuvent aujourd'hui devenir des «partenaires pour la démocratie» dès lors qu'ils s'engagent à observer les valeurs défendues par le Conseil de l'Europe comme la démocratie pluraliste, l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁵. Selon la Résolution 1680 (2009), les parlements nationaux de l'ensemble des pays du sud de la Méditerranée et du Proche-Orient participant à l'initiative dite «Union pour la Méditerranée – Processus de Barcelone» (y compris le Conseil législatif palestinien) et des pays d'Asie centrale membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan), peuvent solliciter le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée.

36. L'Assemblée a accordé le nouveau statut au Parlement du Maroc¹⁶ en juin 2011 et au Conseil national palestinien¹⁷ en octobre 2011, à la demande de ces instances, après vérification du respect des conditions énoncées. L'Assemblée a identifié un certain nombre de repères revêtant une importance cruciale et invité les délégations à participer à ses travaux. Elle a, par conséquent, encouragé l'Organisation à mobiliser ses compétences pour contribuer à la mise en œuvre intégrale des réformes démocratiques dans ces régions. Cette initiative devrait concourir à intensifier la coopération et à promouvoir l'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe. L'Assemblée examine actuellement les progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques souscrits par les nouveaux partenaires.

37. L'Assemblée avait également établi au préalable des contacts de travail avec les Parlements algérien et tunisien, lesquels se sont intensifiés avec la Tunisie à l'occasion du Printemps arabe de 2011¹⁸. Elle a également multiplié les contacts avec les forces politiques en Egypte. Le 27 octobre 2011, l'Assemblée a reçu une demande officielle de partenariat pour la démocratie du Parlement de la République kirghize, qui est en cours d'examen.

38. Dans sa Résolution 1831 (2011) sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et les démocraties émergentes dans le monde arabe, adoptée le 4 octobre 2011, l'Assemblée appelait instamment au partage de l'expérience du Conseil de l'Europe en matière de démocratie avec les pays arabes et à l'engagement rapide d'une réflexion avec toutes les parties concernées sur l'opportunité de convoquer un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des démocraties d'Europe et du sud de la Méditerranée pour débattre de la coopération entre le Conseil de l'Europe et les démocraties émergentes des pays arabes situés dans le voisinage de l'Europe.

3.3. Politique du Conseil de l'Europe à l'égard de son voisinage

39. Dans le domaine de sa politique à l'égard des Etats situés dans le voisinage immédiat de la zone du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres – lors de sa 121^e réunion tenue à Istanbul le 11 mai 2011 – a approuvé la proposition du Secrétaire Général de s'ouvrir aux pays d'Afrique du Nord, du Proche-Orient et d'Asie centrale, et de les inciter à participer aux programmes de coopération et d'assistance visant à leur intégration progressive dans l'espace juridique européen, par le biais de l'adhésion aux conventions et accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe.

40. Le 16 mai 2012, le Secrétaire Général a publié un rapport faisant état de progrès concrets et importants dans le domaine de la mise en œuvre de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines¹⁹.

15. Cet engagement inclut notamment un moratoire sur les exécutions et l'abolition de la peine de mort, l'organisation d'élections libres et équitables, ainsi que le recours au savoir-faire de l'Assemblée et de la Commission de Venise concernant la réforme des institutions et de la législation du pays considéré.

16. Résolution 1818 (2011) sur la demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement du Maroc.

17. Résolution 1830 (2011) sur la demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Conseil national palestinien.

18. Résolution 1791 (2011) sur la situation en Tunisie.

19. SG/Inf(2012)15 sur la mise en œuvre de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines, 16 mai 2012.

41. Les objectifs de cette politique sont: de faciliter la transition politique démocratique; d'aider à la promotion de la bonne gouvernance sur la base des normes et mécanismes pertinents du Conseil de l'Europe; ainsi que de renforcer et d'élargir l'action régionale de l'Organisation dans la lutte contre les menaces transfrontières et mondiales. Le Printemps arabe et les efforts de la communauté internationale visant à soutenir la transition démocratique ont souligné encore plus l'importance d'une telle initiative.

42. Les instruments de coopération incluent la communication d'avis et de conseils, l'observation des élections, la coopération parlementaire, la participation aux structures et activités pertinentes du Conseil de l'Europe, ainsi que l'adhésion aux conventions pertinentes de l'Organisation dans le domaine de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit. Cette coopération sera en fait régie par la demande. Un cadre de coopération a été élaboré, notamment sous la forme de «dialogues de coopération avec le voisinage» (avec les autorités du Maroc, de la Tunisie, de la Jordanie, d'Israël, de l'Autorité nationale palestinienne, du Kazakhstan, du Kirghizstan et du Tadjikistan) et de «priorités de coopération de voisinage» (conclues jusqu'à présent avec le Maroc et la Tunisie, et bientôt avec la Jordanie et le Kazakhstan).

43. L'Union européenne a financé une bonne partie de cette initiative ainsi que le soutien politique et logistique correspondant, notamment par l'intermédiaire de ses délégations. Le 17 janvier 2012, le Secrétaire Général M. Jagland et le Commissaire européen à l'élargissement et à la politique de voisinage, Štefan Füle, ont signé un programme commun de 4,8 millions d'euros visant à renforcer la réforme démocratique dans les pays du sud de la Méditerranée. Le programme commun sera lancé dans un premier temps au Maroc et en Tunisie²⁰, et sera étendu à d'autres pays.

44. Les principes et les normes pertinents du Conseil de l'Europe feront l'objet d'une surveillance étroite. Le Secrétaire Général a également reconnu l'importance des repères spécifiques et des procédures de suivi définis par l'Assemblée dans le cadre du partenariat pour la démocratie.

45. Les objectifs ultimes de cette politique pourraient être la création éventuelle d'un statut formel de voisin du Conseil de l'Europe appelé – sur proposition du Secrétaire Général – «membre coopérant» ou «partenaire coopérant», lequel s'appuierait sur celui de partenaire pour la démocratie élaboré par l'Assemblée au niveau parlementaire²¹.

46. Toutefois, comme l'a également souligné Laurent Dominati, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe et président du Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures, au cours d'un échange de vues organisé par la commission le 28 juin 2012, les critères d'octroi du statut proposé n'ont pas encore été totalement clarifiés par les Délégués des Ministres.

47. De l'avis d'un représentant d'Amnesty International que j'ai rencontré à Bruxelles, l'attention accrue que le Conseil de l'Europe porte aux pays voisins ne doit pas nuire à ses efforts visant à garantir un plus grand respect des droits de l'homme dans ses Etats membres, eu égard également à la politique de croissance zéro que connaît actuellement l'Organisation et au processus de réforme en cours.

48. Les Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas défini de politique extérieure commune au sens propre du terme. Toutefois, l'ensemble des 47 pays concernés a accepté que leur politique à l'égard de leurs voisins immédiats, notamment en réaction aux récentes révolutions dans le monde arabe, doit s'inspirer des normes et mécanismes pertinents de l'Organisation.

49. Même s'il est compréhensible, voire inévitable, que la géopolitique et les intérêts économiques affectent fortement la conduite des relations extérieures, j'estime essentiel que la promotion de la démocratie et des droits de l'homme occupe une place importante dans les relations multilatérales et bilatérales des Etats concernés, de manière à garantir une plus grande cohérence avec l'action des gouvernements à l'intérieur et à l'extérieur de la zone du Conseil de l'Europe.

20. Communiqué de presse DC006(2012): «Le Secrétaire Général Thorbjørn Jagland et le Commissaire Štefan Füle signent le Programme pour le renforcement de la réforme démocratique dans le sud de la Méditerranée», 17 janvier 2012.

21. SG/Inf(2012)9, «La politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines – Proposition de création d'un nouveau statut pour les Etats non membres», 23 avril 2012.

4. La stratégie de promotion des droits de l'homme et la politique extérieure de l'Union européenne

50. Depuis 2004, les Etats membres de l'Union européenne ont élaboré une Politique européenne de voisinage (PEV) afin de se doter d'une approche cohérente garantissant l'engagement de toute l'Union en faveur de l'approfondissement des relations avec ses 16 voisins les plus immédiats, ainsi que de la construction d'un engagement mutuel en faveur de valeurs communes: démocratie et droits de l'homme, Etat de droit, bonne gouvernance, acceptation des principes de l'économie de marché et développement durable.

51. La PEV a en outre été étoffée par des initiatives de coopération multilatérales et régionales telles que le Partenariat oriental (lancé en 2009), l'Union pour la Méditerranée (connue précédemment sous l'appellation de Processus de Barcelone et relancée à Paris en juillet 2008) et la Synergie de la mer Noire (lancée en 2008).

52. Concernant une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) pour les 27 Etats membres de l'Union européenne, le Traité de Lisbonne – entré en vigueur en décembre 2009 – a mis fin au «système des piliers» au sein duquel ladite PESC se fondait sur une méthode purement intergouvernementale requérant l'unanimité au sein des Etats membres lors des votes au Conseil des ministres et limitant l'influence des autres institutions.

53. Dans un effort visant à garantir une coordination et une cohérence accrues dans la zone de l'Union européenne, le Traité de Lisbonne a créé le poste de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité en fusionnant les postes de Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de Commissaire européen aux relations extérieures et à la politique de voisinage. La baronne Catherine Ashton a été la première personne nommée à ce nouveau poste en décembre 2009.

54. Le haut représentant est chargé du SEAE. Créé également par le Traité de Lisbonne, ledit service fonctionne comme un service ou corps diplomatique commun à l'Union européenne et est chargé de maintenir des relations diplomatiques avec la quasi-totalité des pays du monde par le biais d'un réseau de 136 délégations de l'Union européenne, lesquelles assument des fonctions analogues à celles d'une ambassade.

55. L'Union européenne, elle aussi, a placé les droits de l'homme au cœur de sa politique d'élargissement, laquelle est régie par les critères de Copenhague qui prévoient notamment la stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme, ainsi que le respect et la protection des minorités.

56. Parmi l'arsenal servant à promouvoir les droits de l'homme et la démocratisation figurent les lignes directrices en matière de droits de l'homme, les «démarches» et autres déclarations, les décisions du Conseil et le dialogue structuré sur les droits de l'homme, ainsi que des consultations avec plus de 30 pays non membres de l'Union européenne. Des lignes directrices spécifiques ont été publiées afin de permettre une action commune rapide, notamment dans les domaines: de l'abolition de la peine de mort; de la lutte contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; de l'aide aux enfants dans les conflits armés et aux défenseurs des droits de l'homme; de la protection des droits de l'enfant; de la lutte contre la violence et toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et des jeunes filles; ainsi que de la promotion du respect du droit international humanitaire²².

57. Une «clause sur les droits de l'homme» est systématiquement incluse dans la quasi-totalité des accords conclus entre l'Union européenne et des pays tiers depuis le milieu des années 1990. En cas de violation des droits de l'homme et des principes démocratiques, l'Union européenne peut prendre certaines mesures telles que l'imposition de restrictions ciblées allant du refus d'accorder un visa aux dignitaires du régime (comme elle l'a déjà fait récemment contre le Bélarus) au gel des avoirs détenus dans l'Union et à la suspension de l'accord. Toutefois, elle privilégie l'action positive en faveur des droits de l'homme (sous forme d'un dialogue ou d'efforts de persuasion) par rapport aux sanctions.

58. Ces politiques sont complétées par des activités financées par l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) – qui privilégie nettement la promotion de la démocratie et le soutien des défenseurs des droits de l'homme – ainsi que par d'autres programmes découlant de l'Instrument de coopération au développement et couvrant l'ensemble de l'aide extérieure de l'Union européenne au monde entier en matière de développement et de coopération sous les angles économique, financier, technique et humanitaire²³.

22. Voir aussi: Commission européenne, «Furthering human rights and democracy across the globe», 2007 (en anglais uniquement).

59. La promotion des droits de l'homme figure également parmi les objectifs explicites de la politique commerciale de l'Union européenne. Toutefois, nombre de pays en développement et d'organisations non gouvernementales (ONG) doutent de l'efficacité et de la crédibilité de l'approche de l'Union en la matière. La principale critique vise le fait que cette politique est orientée de manière à servir presque exclusivement les intérêts économiques de l'Europe.

60. Les droits de l'homme sont également systématiquement abordés dans le cadre du dialogue politique de l'Union européenne avec des pays tiers et des consultations approfondies sont en cours avec les pays et régions suivants:

- relations Union européenne-Russie (des consultations sur les droits de l'homme se tiennent régulièrement deux fois par an);
- pays relevant de la Politique européenne de voisinage (l'Union européenne a établi des sous-commissions des droits de l'homme et de la démocratie avec plusieurs pays et inclut un chapitre consacré aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales dans chaque rapport PEV par pays);
- dialogue Union européenne-Chine sur les droits de l'homme (depuis 1995, ce dialogue se tient tous les six mois et il est complété par des séminaires à caractère juridique sur les droits de l'homme);
- stratégie Union européenne-Afrique (lancée en 2007 pour renforcer le partenariat politique et améliorer la coopération, y compris sous l'angle de la promotion de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme);
- dialogue Union européenne-Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) (dans le contexte de l'accord de Cotonou);
- dialogue Union européenne-Iran (établi en 2002 dans le cadre de l'engagement de la négociation d'un accord de commerce et de coopération et interrompu, en 2006, à l'initiative de l'Iran à la suite du coparrainage par l'Union européenne de la résolution adoptée contre ce pays par l'Assemblée générale des Nations Unies);
- dialogue entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique, le Canada, le Japon et d'autres pays (sur la base de vues globalement convergentes et sous la forme de réunions semestrielles d'experts en marge de réunions importantes des Nations Unies consacrées aux droits de l'homme).

61. Toutefois, lors de ma récente visite à Bruxelles, plusieurs de mes interlocuteurs du Parlement européen ainsi que des représentants de la société civile m'ont affirmé que ces dialogues sur les droits de l'homme n'étaient pas efficaces et ne produisaient aucun résultat tangible. Il est regrettable que le Parlement européen n'y soit pas associé. Rappelons-nous que pas moins de 20 pays non membres de l'Union européenne ont souscrit à des engagements en matière de droits de l'homme auprès du Conseil de l'Europe, par le biais du système des conventions, lesquelles sont des instruments juridiquement contraignants. Un certain nombre de mécanismes de suivi existent déjà et ont produit des résultats concrets et tangibles. Ils ont déjà contribué de façon conséquente aux dialogues sur les droits de l'homme au sein des consultations régulières entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir le plein respect de ces engagements dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Alliée aux ressources et à l'influence politique de l'Union européenne, l'infrastructure juridique du Conseil de l'Europe peut créer un espace commun de protection des droits de l'homme à l'échelle du continent.

62. Dans le cadre de son action visant à promouvoir les droits de l'homme, l'Union européenne tient compte des instruments internationaux primordiaux et encourage les autres pays à signer, ratifier et mettre en œuvre les principaux traités des Nations Unies ou à respecter les engagements envers le Conseil de l'Europe et l'OSCE. L'Union européenne joue également un rôle actif dans plusieurs enceintes multilatérales – telles que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies – où elle présente des projets de résolution et fait des déclarations.

63. Depuis 1983, le Parlement européen publie un Rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, tandis que la Commission européenne fournit des réponses écrites détaillées aux questions des membres de ce parlement. Ce dernier a d'ailleurs récemment critiqué l'Union européenne et ses Etats membres pour avoir négligé parfois les droits de l'homme et appelé de ses vœux une approche plus systématique reposant sur des indices et des repères.

23. En vertu de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, plus de 1,1 milliard d'euros ont été ou vont être alloués entre 2007 et 2013 à des projets visant des domaines tels que la démocratie participative et représentative, la liberté d'association, de réunion, d'opinion et d'expression, l'Etat de droit, l'indépendance du système judiciaire ou la conciliation pacifique des intérêts de groupes divergents.

64. Dans une communication conjointe au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne concernant «Les droits de l'homme et démocratie au cœur de l'action extérieure de l'Union européenne – vers une approche plus efficace», la haute représentante a déclaré que «[l]a protection et la promotion des droits de l'homme est un fil rouge qui parcourt l'action de l'Union européenne tant sur son territoire qu'à l'extérieur»²⁴. Prenant la parole devant le Parlement européen le 12 juin 2012, elle a évoqué sa détermination à placer les droits de l'homme au cœur de la politique extérieure de l'Union européenne.

65. Le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne, tenu le 25 juin 2012, a adopté un Cadre stratégique et Plan d'action de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la démocratie couvrant une période allant jusqu'au 31 décembre 2014. Dans un éditorial publié sur le site web du Conseil européen des relations extérieures, le 9 juillet 2012, Catherine Ashton a écrit ceci: «Nous ne parviendrons à rien tant que nous ne parlerons des droits que lorsque quelqu'un veut bien nous écouter et que nous garderons le silence dans tous les autres cas; et nous ne saurions oublier les droits de l'homme pour la simple raison que nous parlons à des gouvernements de relations commerciales ou d'approvisionnement énergétique. L'éthique est indivisible» (traduction non officielle)²⁵.

66. Le plan prévoit également la nomination d'un Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour les droits de l'homme dont la tâche consistera à traduire cet engagement en faveur des droits de l'homme en des actes concrets de politique extérieure, à aider l'Union européenne «à acquérir une plus grande visibilité et à contribuer à promouvoir les droits de l'homme dans toute la gamme des politiques extérieures de l'UE» (traduction non officielle)²⁶. 116 délégations de l'Union européenne ont déjà nommé un point de contact pour les droits de l'homme dans le cadre d'un réseau plus large.

67. Le 28 juin 2012, l'Assemblée, en réaction à cette annonce, a décidé de tenir un débat d'actualité sur les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe à l'initiative de M^{me} Anne Brasseur. Pendant le débat, cette dernière a déploré que le communiqué de presse de l'Union européenne annonçant la décision de nommer un RSUE pour les droits de l'homme mentionne la volonté de travailler avec le Parlement européen, la Commission européenne et des partenaires internationaux sur des sujets relevant des droits de l'homme, sans mentionner spécifiquement le Conseil de l'Europe.

68. Elle a souligné que cette action est contraire à l'esprit du protocole d'accord passé en 2007 entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, lequel répartissait les responsabilités de manière très claire. Cet accord reposait sur un rapport de 2006, rédigé par Jean-Claude Juncker et intitulé «Conseil de l'Europe – Union européenne: une seule ambition pour le continent européen».

69. M^{me} Brasseur soulignait le danger de chevauchements et de double emploi en faisant valoir qu'une possibilité supplémentaire de faire entendre la voix des 27 Etats membres de l'Union européenne – à l'exclusion des 20 autres Etats européens ayant adhéré au Conseil de l'Europe, mais pas à l'Union européenne – risquait de générer un double langage et de semer la confusion. En période de restrictions budgétaires, elle posait la question de l'opportunité de la création de nouveaux postes. Un certain nombre de parlementaires ayant participé à ce débat partageaient cette préoccupation.

70. Bien que le Cadre stratégique et Plan d'action de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la démocratie déclare que l'Union «continuera de contribuer au travail précieux effectué par le Conseil de l'Europe et l'OSCE», ce document ne mentionne pas notamment le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui travaille déjà pourtant pour les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, dont tous les Etats membres de l'Union européenne.

71. Le 25 juillet 2012, le Conseil de l'Union européenne a nommé M. Stavros Lambrinidis Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour les droits de l'homme. M. Lambrinidis est entré en fonction le 1^{er} septembre pour un mandat initial allant jusqu'au 30 juin 2014. Comme je l'ai déjà publiquement souligné pendant le débat du mois de juin, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe devrait adopter des mesures immédiates afin de discuter de cette question avec la haute représentante, de manière à jeter les bases d'une coopération avec le RSUE pour les droits de l'homme. Ces contacts devraient devenir réguliers dans le cadre des dialogues interinstitutionnels entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. De nombreuses années de réforme ont été nécessaires pour permettre au Conseil de l'Europe de se concentrer sur son activité principale. A supposer qu'aucun accord satisfaisant ne puisse être conclu avec l'Union européenne, tout ce travail aura été accompli en vain.

24. COM(2011)886, 12 décembre 2011.

25. http://ecfr.eu/content/entry/commentary_the_eus_rights_of_passage.

26. Déclaration sur le rapport Salafranca – RSUE pour les droits de l'homme, 12 juin 2012.

72. La commission des affaires étrangères du Parlement européen a tenu, le 3 septembre 2012, une audition du RSUE nouvellement nommé, M. Lambrinidis, qui a souligné, dans ses remarques préliminaires, que son principal objectif était d'améliorer l'efficacité et la mise en œuvre de la politique de droits de l'homme de l'Union européenne. Il a évoqué un certain nombre de domaines thématiques sur lesquels il projetait de mettre l'accent, tels que les politiques antiterroristes, la lutte contre l'impunité, la garantie de procès équitables, le renforcement de la démocratie, la protection des défenseurs des droits de l'homme et la promotion des droits de l'enfant. Interrogé sur la coopération avec le Conseil de l'Europe, il a souligné qu'il n'y avait pas de place pour une méfiance interinstitutionnelle entre cette organisation et l'Union européenne, et indiqué qu'il s'était entretenu avec le Commissaire Muižnieks pour organiser une visite à Strasbourg et y rencontrer les partenaires du Conseil de l'Europe. Je souhaiterais aussi pouvoir rencontrer M. Lambrinidis dans les prochaines semaines pour évoquer avec lui les principaux éléments de mon rapport.

73. Dans le cadre du suivi du débat d'actualité, le Bureau de l'Assemblée a décidé de renvoyer une proposition de résolution sur les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport. Une proposition de résolution sur «Le mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne: évaluation cinq ans après» a également été adressée à la commission des questions politiques et de la démocratie pour rapport.

74. Je n'entrerai donc pas davantage dans les détails concernant les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Qu'il me soit simplement permis d'observer qu'après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le partenariat renforcé entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne est censé déboucher sur un espace commun de protection des droits de l'homme sur l'ensemble du continent, par le biais de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à d'autres conventions et mécanismes de suivi essentiels de l'Organisation. En tant que future Partie à la Convention, l'Union européenne aura aussi plus de poids pour appeler les Etats membres du Conseil de l'Europe à exécuter les arrêts de la Cour et mettre en œuvre les recommandations d'autres organes de l'Organisation. Je me réfère ici à l'excellent travail accompli par ma collègue M^{me} Kerstin Lundgren qui a minutieusement analysé cette question dans son rapport consacré à l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe.

75. En particulier, je désire rappeler l'appel lancé par l'Assemblée à l'Union européenne afin que celle-ci recoure davantage aux évaluations comparatives, ainsi qu'aux fonctions consultatives et au savoir-faire, du Conseil de l'Europe dans le cadre de son élargissement et de sa politique de voisinage²⁷. J'estime que cette approche devrait également s'appliquer à la stratégie de l'Union européenne en matière de politique extérieure.

76. La création récente du SEAE représente en fait une occasion unique d'améliorer la qualité de la politique extérieure et de renforcer les partenariats entre le Conseil de l'Europe et ledit service par le biais également du réseau des délégations de l'Union européenne. Le SEAE pourrait également sensiblement accroître l'efficacité des efforts déployés par la communauté internationale pour promouvoir et protéger les droits de l'homme dans le monde.

77. Le 23 mars 2012, le SEAE a organisé une formation intitulée «Droits de l'homme, démocratie, Etat de droit. Le Conseil de l'Europe: un partenaire essentiel» dans le cadre d'un cycle spécialisé sur les droits de l'homme, proposé au personnel de ce service affecté aux relations extérieures, à la fois à Bruxelles et dans les délégations. Cette formation a été suivie d'autres réunions qui constituent une bonne pratique et devraient être complétées par des échanges réguliers au plus haut niveau politique ainsi qu'entre les services compétents des deux organisations, de manière à tirer parti de l'expérience du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme d'une part et des capacités de diffusion des délégations de l'Union européenne d'autre part.

78. Enfin, il est primordial de veiller à ce que les ministères des Affaires étrangères de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne établissent des unités de coordination et de dialogue avec le SEAE, de manière à élaborer une approche commune à la fois aux niveaux national et communautaire, ainsi qu'à définir des normes opérationnelles de protection des droits de l'homme à l'intention de leurs ambassades et de toutes les délégations de l'Union.

27. Voir la Résolution 1836 (2011) et la Recommandation 1982 (2011).

5. Propositions en vue de l'intégration d'une stratégie des droits de l'homme dans la politique extérieure des Etats membres du Conseil de l'Europe

79. Nous assistons à une introduction lente, mais régulière, de règles et d'institutions en matière de gouvernance mondiale. La prudence est de mise pour garantir une redéfinition sans anicroche des relations entre Etats, compte tenu de l'érosion importante de la notion de souveraineté nationale dans plusieurs domaines d'action politique essentiels.

80. Affirmer que le seul modèle qui fonctionne en politique extérieure est celui découlant d'un pragmatisme brutal contredit le fait que les droits de l'homme sont des éléments à part entière du droit international et constituent des engagements juridiquement contraignants souscrits par les gouvernements dans le cadre du système des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

81. Cependant, même les chefs d'Etat et les ministres des Affaires étrangères les plus enthousiastes se laissent fréquemment gagner par le découragement dès lors que leurs programmes en matière de promotion des droits de l'homme se heurtent aux dures réalités.

82. L'approche la plus efficace est la prévention. Les gouvernements s'intéressent trop souvent aux droits de l'homme lorsqu'il est trop tard et qu'une guerre ou des bombardements apparaissent comme la seule solution. J'ai été personnellement en faveur de l'intervention militaire en Libye parce que je l'estimais nécessaire à l'époque. Pourtant, j'estime que lorsque la politique néglige trop longtemps les droits de l'homme en se focalisant uniquement sur les intérêts économiques dans les relations extérieures, une situation critique au regard desdits droits risque d'apparaître et «une intervention humanitaire» pourra moralement s'imposer avec toute la complexité qu'une telle opération suppose, même si cela est toujours mieux que rien. L'Europe ne peut pas se permettre un autre Srebrenica.

83. Il est donc crucial de cesser de recourir à la guerre afin de protéger les droits de l'homme, et de créer, au contraire, un lien positif entre respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, d'une part, et la paix, d'autre part.

84. La promotion systématique et structurelle des droits de l'homme devrait faire partie intégrante de toute stratégie de politique extérieure, que ce soit au niveau national, européen ou international. Il est pragmatique d'affirmer que les pays dans lesquels les conflits politiques sont réglés dans le plein respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit sont moins enclins à régler leurs différends par la violence. Pour reprendre les paroles de Bernard Kouchner, l'ancien ministre français des Affaires étrangères: «Un monde meilleur, dans lequel les droits de l'homme sont observés et protégés, est un monde plus sûr. Or la recherche de la sécurité n'est-elle pas la motivation principale de toute politique extérieure?»²⁸ Et le ministre britannique des Affaires étrangères, William Hague, d'ajouter plus récemment que «des institutions solides et l'Etat de droit sont les seules garanties à long terme des libertés et nous savons tous que parvenir à ce résultat requiert de longs efforts et une vigilance de tous les instants»²⁹.

85. Comme l'a également souligné l'ambassadeur Mirachian, afin de prévenir le risque de nouveaux conflits, il est capital de renforcer le multilatéralisme de manière à garantir une approche plus inclusive. Il faut pour cela abolir la séparation traditionnelle entre les groupes régionaux, aujourd'hui historiquement obsolète, et adopter une approche transrégionale englobant plusieurs continents et diverses cultures au nom de l'universalité des droits de l'homme; il faut aussi rechercher des plates-formes communes pour prendre des décisions auxquelles le plus de pays possible seront associés.

86. Cela suppose par ailleurs de prendre dûment en considération, dans toute stratégie de politique étrangère, les droits économiques, sociaux et culturels, au lieu de se focaliser uniquement sur les droits politiques et civiques. Les conflits naissent d'un déficit en matière de libertés fondamentales et de représentation politique adéquate, mais aussi d'un accès insuffisant aux ressources matérielles et d'un manque de liberté culturelle, religieuse et spirituelle.

87. En outre, les politiques migratoires sont un exemple – d'une grande actualité – du fossé qui existe entre les politiques nationales et le respect des normes internationales. Des millions de personnes dans le monde émigrent dans l'espoir d'une vie meilleure. Ces migrations constituent un problème majeur pour les gouvernements européens, en particulier en ces temps de crise économique, mais elles doivent être dûment prises en compte dans toutes les stratégies de politique étrangère.

28. Bernard Kouchner, «Human Rights and Foreign Policy», *Newsweek*, 6 décembre 2009.

29. William Hague, «Human rights are key to our foreign policy», *The Telegraph*, 31 août 2010.

88. Dans un système démocratique fonctionnant normalement, l'action des gouvernements en matière de mise en œuvre de leurs engagements sous l'angle des droits de l'homme au moment où ils formulent et appliquent une politique extérieure peut être contrôlée par le parlement, notamment par le biais de questions, de motions ou d'enquêtes parlementaires³⁰.

89. Le point de vue extérieur des médias, des ONG et des défenseurs des droits de l'homme, même s'il est plus difficilement mesurable, n'en conserve pas moins une importance cruciale. Nous devons donner la parole et apporter notre soutien à ces mouvements dans le monde entier, parce qu'ils protègent les libertés et promeuvent la démocratie. Il est en effet impossible d'exporter la démocratie, laquelle doit se nourrir de l'intérieur grâce à des mouvements de défense des droits de l'homme et d'opposition et à l'action de la société civile: toutes initiatives que la diplomatie peut aider, mais pas générer, à la place de ces acteurs.

90. Il conviendrait également de ne pas sous-estimer le rôle de la diplomatie parlementaire. Comme souligné dans un rapport de 2010 rédigé par mon collègue M. João Bosca Mota Amaral, et intitulé «Promouvoir la diplomatie parlementaire»³¹, des contacts permanents avec des parlements à l'étranger non seulement aident les parlementaires à partager leurs expériences, mais favorisent aussi la compréhension des élites politiques dans les pays concernés et contribuent à promouvoir le pluralisme politique, l'Etat de droit et les normes de parlementarisme démocratique.

91. Les gouvernements eux-mêmes procèdent rarement de manière structurelle et systématique à l'évaluation de la façon dont leur stratégie de politique étrangère et la gestion de leurs relations extérieures peuvent efficacement contribuer à prévenir ou à corriger des violations des droits de l'homme.

92. Les ministères des Affaires étrangères peuvent jouer un rôle essentiel en lançant des initiatives visant spécifiquement à élaborer des normes communes en matière de protection des droits de l'homme et à garantir l'adoption d'une approche conjointe dans la zone du Conseil de l'Europe. Par exemple, ils pourraient demander à leurs ambassades de procéder à des évaluations périodiques et créer sur leur site web une section consacrée spécifiquement à la situation des droits de l'homme dans le pays hôte. Cette consigne devrait s'appliquer à toutes les ambassades, quel que soit le pays où elles sont installées et pas uniquement aux ambassades travaillant dans un pays où les violations des droits de l'homme constituent un risque important. En outre, les ministères des Affaires étrangères pourraient organiser des sessions consacrées spécifiquement aux droits de l'homme à l'intention des ambassadeurs, lors d'une réunion annuelle dans leurs capitales.

93. Il convient de souligner que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation spécifique de veiller à ce qu'eux-mêmes, mais aussi les autres Etats membres, respectent les normes et les recommandations de l'Organisation et en particulier les arrêts de la Cour. Hélas, certains d'entre eux continuent de refuser d'exécuter ces arrêts et de remédier aux violations systémiques des droits de l'homme constatées par la Cour. Dans sa Résolution 1787 (2011), basée sur un rapport de M. Christos Pourgourides, l'Assemblée a noté l'existence de problèmes structurels majeurs dans neuf Etats membres: la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, la République de Moldova, la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine. Il est par conséquent d'une importance capitale que les Etats membres du Conseil de l'Europe traitent aussi cette question par le biais de leur politique étrangère et dans leurs relations bilatérales et multilatérales.

94. Les recommandations contenues dans le projet de résolution visent à nourrir la réflexion des Etats membres du Conseil de l'Europe au moment de la mise en œuvre de leurs objectifs en matière de droits de l'homme et de la formulation de leurs stratégies de politique extérieure, aux niveaux bilatéral et multilatéral. Ces activités impliquent la participation active des chefs d'Etat, ministres, ambassadeurs, cabinets ministériels et ambassades.

95. Dans le prolongement de la résolution qui – je l'espère – sera adoptée lors de la partie de session d'octobre 2012, je souhaiterais convoquer une réunion des présidents des commissions des affaires étrangères et des droits de l'homme des 47 parlements nationaux et du Parlement européen, ainsi que des représentants du Service européen pour l'action extérieure, pour discuter des moyens de mettre en œuvre les recommandations susmentionnées dans l'esprit de la réforme de l'Assemblée.

30. Sur la suggestion de mon collègue Lord Anderson, j'ai pris note du rapport intitulé «Foreign policy and human rights» publié en 1998 par la Commission des affaires étrangères de la Chambre des communes et dont les conclusions demeurent pertinentes aujourd'hui. J'ai pris également note de plusieurs autres rapports publiés par des Etats membres du Conseil de l'Europe et ayant inspiré ces propositions.

31. Résolution 1773 (2010) et Doc. 12428.