



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.05.2003
COM(2003) 294 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits
de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens**

Orientations stratégiques

1. INTRODUCTION

La Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice en décembre 2000 établit que l'Union repose sur les principes de liberté, de démocratie, d'État de droit et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Promouvoir la démocratie, l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales constitue par conséquent l'un des objectifs fondamentaux des politiques extérieures de l'Union européenne. La communication de la Commission du 8 mai 2001 concernant *le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*¹ a replacé cet objectif dans le cadre de l'approche stratégique générale que suivra la Commission en matière de relations extérieures dans les années à venir. Elle invite l'Union à accorder une plus grande priorité aux droits de l'homme et à la démocratisation dans ses relations avec les pays tiers et à adopter une approche plus volontariste. Les conclusions du Conseil, du 25 juin 2001, sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers ont salué la communication de la Commission et réaffirmé la détermination de l'Union européenne à promouvoir des environnements démocratiques stables, fondés sur la pleine jouissance des droits de l'homme.

La présente communication présente des orientations en vue d'atteindre cet objectif en coopération avec les pays partenaires de l'UE dans la région méditerranéenne. Elle cherche également à répondre à certains des défis abordés par le récent rapport 2002 du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe, qui a souligné les carences importantes qui y existent sur des questions telles que la gouvernance, les droits de l'homme, la démocratisation, le genre et l'éducation.

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales font partie intégrante et représentent un volet essentiel du cadre qui régit les relations entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens, à la fois dans le contexte régional du processus de Barcelone/du partenariat euro-méditerranéen et par l'intermédiaire des accords d'association bilatéraux conclus ou en cours de négociation avec tous les pays partenaires méditerranéens. Les communications de la Commission en vue de la préparation des réunions des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères à Marseille, les 15 et 16 novembre 2000², et à Valence, les 22 et 23 avril 2002³, ainsi que les conclusions tirées à l'issue de ces réunions et le plan d'action⁴ convenu à Valence par tous les participants, réaffirment ces engagements conjoints et soulignent la nécessité et la volonté d'accentuer les efforts pour promouvoir les droits de l'homme. La présente communication tient également compte des résultats de deux séminaires organisés par la Commission avec la société civile euro-méditerranéenne, qui se sont tenus à Amman et à Casablanca en 2002. Elle suit enfin la nouvelle vision sur l'Europe élargie, récemment adoptée par la Commission⁵.

¹ COM(2001) 252 final.

² COM(2000) 497 final: «un nouvel élan pour le processus de Barcelone».

³ SEC(2002) 159 final.

⁴ Document du Secrétariat du Conseil - EURO-MED 2/02 - du 24 avril 2002.

⁵ COM(2003) 104 final du 11-3-2003.

S'appuyant sur des engagements conjoints, la présente communication expose des orientations en vue d'utiliser de manière optimale les instruments dont disposent l'UE et ses partenaires méditerranéens pour concrétiser leur objectif commun consistant à encourager la démocratisation ainsi qu'à promouvoir et à défendre les droits universels de l'homme et les libertés fondamentales. **Elle présente dix recommandations concrètes afin d'améliorer le dialogue entre l'UE et ses partenaires méditerranéens ainsi que la coopération financière communautaire axée sur les questions touchant aux droits de l'homme. Sa mise en œuvre sera renforcée par trois niveaux de complémentarité: entre le dialogue politique et l'aide financière, entre le programme MEDA et l'assistance accordée au titre de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), et enfin entre les dimensions nationale et régionale.**

Les pays méditerranéens couverts par le présent document sont les partenaires de Barcelone autres que les pays adhérents ou les pays candidats à l'adhésion à l'UE⁶, à savoir: l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie, la Tunisie et l'Autorité palestinienne.

2. PRINCIPALES QUESTIONS EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME ET DE DÉMOCRATISATION SE POSANT POUR LA RÉGION

La situation des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays MEDA est variée et complexe mais il est possible de distinguer certaines grandes tendances. Le rapport 2002 du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe a conclu que, en dépit des progrès non négligeables accomplis dans certains domaines, la poursuite du développement économique et social y était freinée par de sérieuses carences des structures de gouvernance. Le rapport recense trois «déficits», en matière de libertés, d'accès des femmes aux responsabilités et de connaissances. Il conclut qu'une réforme et une consolidation en profondeur de la gouvernance, le renforcement des libertés politiques et économiques et l'amélioration de la participation du public représentent trois éléments essentiels pour parvenir à un développement économique, social et humain durable.

Les pays arabes se situent très en deçà de la moyenne mondiale pour l'ensemble des six indicateurs de gouvernance utilisés dans le rapport du PNUD, exception faite de «l'État de droit» où ils dépassent légèrement la moyenne. Dans de nombreux pays MEDA, un pouvoir exécutif fort exerce un contrôle important sans qu'il y ait de freins et de contrepoids satisfaisants des pouvoirs législatif et judiciaire. Des normes obsolètes de légitimité peuvent être prédominantes. Les structures de la démocratie représentative sont fragiles et ne sont pas toujours réelles. Les femmes demeurent marginalisées dans les structures économiques et politiques et font l'objet d'une vaste discrimination du fait de la loi ou de la coutume.

⁶ S'agissant de la Turquie, pays candidat à l'adhésion à l'UE, les questions touchant aux droits de l'homme et à la démocratisation sont examinées sur la base des critères politiques de Copenhague, dans le cadre de la stratégie de préadhésion. Malte et Chypre sont des pays en voie d'adhésion à l'UE.

Le consensus international, établi de longue date, selon lequel les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont universels, indivisibles et interdépendants, est reflété par le fait que la majorité des pays MEDA ont ratifié la plupart des grands instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et les principes universels des droits de l'homme sont inscrits dans les constitutions, les codes juridiques et les déclarations gouvernementales. Certaines mesures positives sont actuellement prises dans le domaine des droits de l'homme, des partenaires MEDA comme le Maroc, la Jordanie et l'Autorité Palestinienne étant engagés dans un processus de réformes, dans l'ensemble positif.

De manière générale toutefois, la mise en œuvre, dans la région, des normes en matière de droits de l'homme ne respecte pas les normes internationales. Le développement de la démocratie et des droits de l'homme est rendu difficile par l'apparition d'un extrémisme religieux incarnant une alternative politique crédible. Les tensions entre les préoccupations en matière de sécurité intérieure et la promotion et la défense des droits de l'homme peuvent avoir des effets négatifs sur les droits de l'homme, qui ont été particulièrement visibles dans le cadre de la «lutte contre le terrorisme» engagée au lendemain du 11 septembre 2001. Les libertés d'expression et d'association sont souvent limitées, principalement par le recours à une législation d'urgence. Les défenseurs des droits de l'homme et les ONG qui s'occupent de la défense de ces droits se heurtent à des contraintes juridiques et administratives, sont fréquemment marginalisés et font parfois l'objet d'une répression.

Une analyse rapide pays par pays confirmerait l'insuffisance des progrès en ce qui concerne les cadres réglementaires (et leur application), les capacités institutionnelles, les actions éducatives et le taux de participation de la société civile à la promotion et à la défense des droits de l'homme.

La situation pourrait se résumer comme suit:

- Les déficits de gouvernance entravent le développement des valeurs démocratiques ainsi que la promotion et la défense des droits de l'homme;
- la marginalisation des femmes sape leur représentation politique et freine le développement économique et social;
- l'application des conventions internationales sur les droits de l'homme est insuffisante;
- les systèmes juridique et judiciaire ne sont pas suffisamment indépendants;
- les ONG qui travaillent dans la sphère civile et politique n'ont guère de pouvoir; leur marge de manœuvre est très faible et elles sont coupées des réseaux internationaux;
- l'éducation, bien qu'elle bénéficie d'un financement plutôt meilleur que dans bon nombre d'autres pays en développement, est dispensée inégalement; elle ne sert pas à surmonter les formes traditionnelles de discrimination et elle est mal adaptée aux exigences de l'économie moderne⁷;

⁷ Les recommandations du PNUD sur l'éducation revêtent une importance cruciale pour la région. La Commission présentera ces recommandations dans le cadre des programmes indicatifs régionaux et nationaux (MEDA).

- l'autoritarisme et les mauvais résultats économiques et sociaux favorisent la marginalisation politique et alimentent les mouvements extrémistes et la violence;
- certaines interprétations politiques de l'islam se servent des différences culturelles pour remettre en question l'universalité des droits de l'homme.

Par rapport aux autres partenaires MEDA, Israël présente des caractéristiques spécifiques: c'est une démocratie parlementaire bien établie, où l'on observe une séparation effective des pouvoirs, un système de gouvernance fonctionnel et une participation active des ONG et de la société civile à tous les aspects internes de la vie politique et sociale. Néanmoins, le respect par Israël des normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme n'est pas satisfaisant. Deux problèmes spécifiques importants doivent recevoir une solution: premièrement, la conciliation entre le caractère juif proclamé de l'État d'Israël et les droits des minorités non-juives d'Israël, et deuxièmement, la violation des droits de l'homme dans le cadre de l'occupation des territoires palestiniens⁸. Il importe de placer sans tarder le respect, par toutes les parties impliquées dans le conflit israélo-palestinien, des normes universelles des droits de l'homme et du droit humanitaire, au cœur des efforts de relance du processus de paix au Moyen-Orient. Cela supposera un effort spécial de l'Union européenne et l'établissement d'une stratégie appropriée.

Encadré 1: Résumé du rapport du PNUD

Le rapport 2002 du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe conclut que les pays arabes⁹ souffrent d'un déficit de liberté. Cela se traduit par de mauvais résultats en termes de gouvernance et de libertés fondamentales.

La participation à la vie politique est moins développée dans le monde arabe que dans toute autre région. La démocratie représentative n'est pas toujours réelle et elle est absente dans certains cas. Des normes obsolètes de légitimité prédominent. L'ouverture des systèmes politiques est en cours mais ce processus demeure très réglementé et fragmentaire. Des régimes faisant appel à la mobilisation des masses continuent d'exister, la liberté d'association connaît des restrictions et le transfert du pouvoir par le biais du processus électoral n'est pas un phénomène courant.

Les pays arabes se situent nettement au dessous de la moyenne mondiale pour l'ensemble des six indicateurs de gouvernance utilisés dans le rapport (qualité des institutions, corruption, respect de l'État de droit, poids de la réglementation, efficacité du gouvernement, instabilité politique), exception faite du «respect de l'État de droit» où ils réussissent à être légèrement au-dessus de la moyenne.

Les libertés d'expression et d'association font souvent l'objet de restrictions. Les acteurs des ONG et de la société civile se heurtent à de nombreuses contraintes. L'attitude des autorités publiques oscille entre opposition, manipulation et liberté surveillée. La question des lois sur les ONG est ainsi devenue un point important. Si les organisations qui ont pour vocation l'aide sociale tendent à être mieux acceptées, celles qui sont orientées vers des activités de sensibilisation suscitent la méfiance des autorités et des donateurs du secteur privé; elles sont donc contraintes de recourir au financement international, ce qui renforce l'hostilité des autorités et accentue le déficit de communication avec la société. (*Résumé préparé par les services de la Commission*).

⁸ Dans ce contexte, l'Union européenne a attiré à plusieurs reprises l'attention sur le respect des obligations en matière de droits de l'homme incombant à toutes les parties au conflit, au moyen notamment des résolutions et des déclarations qu'elle a présentées devant la commission des droits de l'homme des Nations unies à Genève et devant la 3^{ème} commission de l'Assemblée générale des Nations unies.

⁹ Algérie, Arabie Saoudite, Bahreïn, Comores, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Mauritanie, Maroc, Oman, Palestine, Qatar, Somalie, Soudan, Syrie, Tunisie, Yémen.

3. CADRE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

3.1. Contexte général

L'Union européenne a le souci de promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et l'État de droit ainsi que de promouvoir et de défendre l'ensemble des droits de l'homme: civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Le Conseil a approuvé un certain nombre de documents importants qui guident l'action de l'Union européenne dans certains domaines spécifiques des droits de l'homme¹⁰. En particulier, l'Union européenne accorde une grande importance aux aspects suivants: la suppression de la peine de mort, la lutte contre la torture et les traitements inhumains, la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination à l'encontre des minorités, la promotion et la défense des droits des femmes et des enfants et la protection des défenseurs des droits de l'homme. L'Union européenne reconnaît pleinement le rôle essentiel que joue la société civile dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation.

La communication de la Commission concernant *«le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers»*¹¹ a replacé la politique relative aux droits de l'homme et à la démocratisation dans le cadre de l'approche stratégique générale que suivra la Commission en matière de relations extérieures dans les années à venir et a formulé les recommandations suivantes:

- Promouvoir des politiques cohérentes pour soutenir les droits de l'homme et la démocratisation, notamment la cohérence entre les politiques de la Communauté européenne et les autres actions menées par l'Union européenne, en particulier dans le cadre de la PESC;
- prendre davantage les devants, notamment en utilisant les possibilités offertes par le dialogue politique, le commerce et l'aide extérieure;
- adopter une approche plus stratégique de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), en mettant les programmes et projets sur le terrain au diapason des engagements communautaires en matière de droits de l'homme et de démocratie.

¹⁰ Orientations pour la politique de l'UE à l'égard des pays tiers en ce qui concerne la peine de mort - , Conseil Affaires Générales - Luxembourg, 29 juin 1998; orientations pour la politique de l'UE à l'égard des pays tiers en ce qui concerne la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants - Conseil Affaires Générales, Luxembourg, 9 avril 2001; lignes directrices en matière de dialogues sur les droits de l'homme, Conseil de l'UE, 13 décembre 2001.

¹¹ COM(2001) 252 final.

Dans ses conclusions du 25 juin 2001, le Conseil s'est félicité de la communication précitée de la Commission et a en outre réaffirmé sa volonté d'assurer, d'une part la cohérence entre l'action communautaire et la PESC, ainsi que la politique de développement, par une coopération et une coordination étroites entre ses instances compétentes et avec la Commission et, d'autre part, «l'intégration» des droits de l'homme et de la démocratisation dans les politiques et les actions de l'Union européenne. Le Conseil a également souligné la nécessité d'un dialogue transparent avec le Parlement européen et la société civile, participant de l'établissement et du réexamen régulier des priorités de la politique relative aux droits de l'homme et à la démocratisation. Dans ses conclusions du 10 décembre 2002, le Conseil a également accueilli avec satisfaction les mesures pratiques pour parvenir à ces objectifs, que le Groupe «Droits de l'homme» (COHOM) a proposées dans son rapport du 25 novembre 2002. Ces mesures pratiques ainsi que la communication de la CE du 7.11.2002 sur les acteurs non étatiques (ANE)¹² ont été pleinement prises en compte dans l'élaboration de la présente communication.

3.2. Contexte régional: le processus de Barcelone (Partenariat euro-méditerranéen)

Parmi les objectifs prioritaires du partenariat euro-méditerranéen (processus de Barcelone) figurent la création d'une zone de paix et de stabilité reposant sur les principes des droits de l'homme et de la démocratie, et l'émergence d'une société civile libre et prospère. La Déclaration de Barcelone du 28 novembre 1995, qui a donné le coup d'envoi du partenariat euro-méditerranéen, est sous-tendue par les principes de la démocratie représentative, des droits de l'homme et des libertés fondamentales (enc.1). La stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne, adoptée par le Conseil européen à Santa Maria da Feira en juin 2000¹³, réaffirme ces principes.

Encadré 2: Les droits de l'homme et la démocratie dans la Déclaration de Barcelone (1995).

«L'objectif majeur de la création, au sein de la région euro-méditerranéenne, d'«une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité exige **le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'homme**, un développement économique et social durable et équilibré, la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une meilleure compréhension entre les cultures, autant d'éléments essentiels du partenariat».

Les participants s'engagent à:

- Agir conformément à la Charte des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme;
- développer l'État de droit et la démocratie dans leur système politique;
- respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression, d'association, de pensée, de conscience et de religion;
- considérer favorablement, à travers le dialogue entre les parties, les échanges d'informations sur les questions relatives aux droits de l'homme, aux libertés fondamentales, au racisme et à la xénophobie;
- respecter et faire respecter la diversité et le pluralisme dans leur société et lutter contre les manifestations d'intolérance, le racisme et la xénophobie;
- Les participants soulignent l'importance d'une formation adéquate en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales.

¹² COM(2002) 598.

¹³ JO L 183 du 22.7.2000.

Au «chapitre» social, culturel et humain, les participants:

- attachent une importance particulière aux droits sociaux fondamentaux, notamment le droit au développement;
- reconnaissent la contribution essentielle que peut apporter la société civile au processus de développement du partenariat euro-méditerranéen;
- encourageront les actions de soutien en faveur des institutions démocratiques et du renforcement de l'État de droit et de la société civile [...];
- s'engagent à garantir la protection de l'ensemble des droits reconnus par la législation existante des migrants légalement installés sur leurs territoires respectifs;
- soulignent l'importance de lutter résolument contre les phénomènes racistes et xénophobes et contre l'intolérance et conviennent de coopérer à cette fin.

Les *communications de la Commission* en vue de la préparation des 4^{ème} et 5^{ème} conférences des ministres euro-méditerranéens à Marseille (15-16 novembre 2000)¹⁴ et à Valence (22-23 avril 2002)¹⁵ ainsi que la récente communication sur l'Europe élargie ont demandé que, dans les relations de l'UE avec ses partenaires méditerranéens, une plus grande importance soit accordée aux droits de l'homme, à la démocratie, à la bonne gouvernance et à l'État de droit, et ont formulé un certain nombre de propositions concrètes à cette fin. Il a été suggéré, en particulier, d'aborder systématiquement, dans tous les contacts entre l'UE et ses partenaires, les questions relatives aux droits de l'homme et à la démocratie, en vue de favoriser la réalisation de progrès structurés; de lier plus étroitement les dotations MEDA aux progrès réalisés dans ces domaines; de mettre en place, entre l'UE et ses partenaires, des groupes de travail conjoints, composés de fonctionnaires; d'encourager la signature, la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux pertinents et de reconnaître le rôle de la société civile.

Dans le **Plan d'action** élaboré à l'issue de la conférence de Valence, les ministres ont réitéré leur ferme engagement politique en faveur de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit dans la région et ont convenu, au volet politique et de sécurité, de renforcer le dialogue politique. Ils ont demandé à de Hauts fonctionnaires d'étudier l'établissement d'un dialogue plus structuré, dans la perspective d'une plus grande efficacité.

Encadré n° 3: Extrait de la communication de Valence (SEC (2002) 159 final, 13/2/02)

La situation dans la région en matière de **droits de l'homme et de démocratie** demeure une source de préoccupation. À l'exception de Chypre et de Malte, le bilan n'est guère satisfaisant dans les autres pays méditerranéens partenaires de l'UE. La situation est certes différente d'un pays à l'autre, mais elle s'est détériorée dans certains d'entre eux depuis la réunion ministérielle de Marseille. L'UE a fait part de sa préoccupation à chacun de ses partenaires concernant les arrestations et l'emprisonnement arbitraire, le mauvais traitement des prisonniers, l'incapacité à enrayer la violence propagée par les groupes extrémistes, les exécutions extrajudiciaires perpétrées par les autorités, l'application de la peine de mort, les limites posées à la liberté d'expression et d'association et les questions liées à l'État de droit et à l'égalité entre hommes et femmes.

¹⁴ «Un nouvel élan pour le processus de Barcelone», 6/09/00; COM(2000) 497 final; 13/02/02.
¹⁵ SEC(2002) 159 final.

3.3. Cadre juridique bilatéral – Accords d'association

L'approche multilatérale prévue par la Déclaration de Barcelone trouve sa contrepartie dans l'approche bilatérale à l'égard des droits de l'homme et des principes démocratiques énoncée dans les accords d'association déjà conclus ou en cours de négociation entre l'UE et ses États membres d'une part, et chacun des partenaires méditerranéens d'autre part ¹⁶.

Les principaux objectifs des accords d'association sont de renforcer les liens entre l'UE et ses partenaires méditerranéens en vue de l'établissement de relations durables, fondées sur *la réciprocité, la solidarité, le partenariat et le codéveloppement*. Ces accords offrent également un cadre structuré pour l'établissement d'un dialogue politique régulier sur des questions bilatérales et internationales d'intérêt mutuel. Ce dialogue politique doit traiter en particulier des conditions permettant de garantir la paix, la sécurité, la démocratie et le développement régional, et il doit servir de levier pour engager des réformes.

Depuis 1992, la CE a inclus dans tous ses accords avec des pays tiers une clause faisant du respect des droits de l'homme et de la démocratie un «élément essentiel» des relations. Cette clause stipule que les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions de l'accord lui-même, doivent se fonder sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, qui inspire les politiques nationales et internationales des parties et constitue un élément essentiel de l'accord.¹² Cette clause confirme et développe les objectifs de la Déclaration de Barcelone. Elle fournit la base pour le développement du dialogue et de la coopération avec les partenaires méditerranéens dans les domaines de la bonne gouvernance, des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit.

3.4. Instruments de coopération

3.4.1. MEDA

Le programme MEDA¹⁷ est le principal instrument financier dont dispose l'Union européenne pour soutenir la mise en œuvre du partenariat euro-méditerranéen. MEDA prévoit des mesures d'appui technique et financier pour accompagner la réforme des structures économiques et sociales des pays partenaires méditerranéens. La plupart des ressources MEDA sont acheminées vers les pays partenaires dans le cadre de projets bilatéraux¹⁸, le solde étant consacré à des actions régionales auxquelles tous les partenaires peuvent participer.

¹⁶ Des accords d'association sont entrés en vigueur avec la Tunisie, Israël, le Maroc, la Jordanie et l'Autorité Palestinienne (accord intérimaire). Des accords ont été signés avec l'Égypte (juin 2001), l'Algérie (avril 2002) et le Liban (juin 2002).

¹⁷ Règ. n° 1488/96 du Conseil modifié par le règ. (CE) n° 2698 (2000) du 27 novembre 2000.

¹⁸ C'est le cas en ce qui concerne l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et l'Autorité palestinienne.

Les principaux objectifs de MEDA découlent directement de la Déclaration de Barcelone de 1995, c'est-à-dire qu'ils consistent à accompagner les réformes politiques, économiques et sociales des pays partenaires et à soutenir la mise en œuvre des accords d'association. À l'instar de ces accords, la coopération MEDA se fonde sur «*le respect des principes de démocratie et d'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont la violation justifie l'adoption de mesures appropriées*»¹⁹.

Encadré 4: Droits de l'homme et démocratie dans le règlement MEDA

Au nombre des objectifs et des modalités d'application de l'article 2 du règlement MEDA (Mesures d'appui) figurent:

- Le renforcement de la démocratie, du respect et de la défense des droits de l'homme, notamment par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales œuvrant dans la Communauté européenne et dans les pays partenaires méditerranéens;
- le développement de la coopération dans les matières relatives à l'État de droit, telles que la coopération judiciaire et pénale, le renforcement des institutions garantissant l'indépendance et l'efficacité de la justice, la formation des services de la sécurité intérieure des États et de la sécurité civile;
- la bonne gestion (...), favorisée par le soutien des institutions clés et des acteurs clés de la société civile, tels que les autorités locales, les groupements ruraux et villageois, les associations basées sur le principe de l'entraide, les syndicats, les médias et les organisations de soutien aux entreprises, ainsi que par le soutien à l'amélioration de la capacité de l'administration publique à élaborer des politiques et à diriger leur mise en œuvre.

Le règlement précise en outre que les questions d'égalité des sexes doivent être prises en compte dans la programmation et la mise en œuvre de la coopération au développement et que l'appui à un développement socio-économique durable comprend notamment la participation de la société civile et des populations à la conception et à la mise en œuvre du développement. Voir annexe II, règ. CE 2698/2000.

MEDA n'a pas uniquement financé des programmes économiques et sociaux. C'est également la base pour l'exécution de programmes importants, en cours ou prévus, qui se rapportent aux droits de l'homme et à la démocratie et qui figurent dans les programmes indicatifs nationaux 2002-2004 (PIN) conclus en particulier avec l'Algérie, la Tunisie, la Jordanie et l'Égypte.

S'agissant des programmes régionaux MEDA, le programme indicatif régional (PIR) 2002-2004 comporte un certain nombre d'actions de soutien au renforcement des droits de l'homme et de la démocratie. Il s'agit en particulier des programmes concernant la justice, la lutte contre les stupéfiants, la criminalité organisée et le terrorisme, ainsi que la coopération sur les questions liées à l'intégration sociale des immigrés, la migration et la circulation des personnes (lancés en 2002), la formation de fonctionnaires des administrations publiques (2003) et l'égalité des chances pour les femmes (2004). Les actions régionales tendent en général à associer la société civile à l'exécution des programmes, par exemple aux activités touchant au patrimoine culturel, à la coopération audiovisuelle et aux échanges pour la jeunesse.

¹⁹ L'article 16 du règlement MEDA modifié par le règlement n° 780/1998 du Conseil stipule que «lorsqu'un élément essentiel pour la poursuite des mesures d'appui en faveur d'un partenaire méditerranéen fait défaut, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décider de mesures appropriées.»

3.4.2. *L'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)*

Instaurée à l'initiative du Parlement européen en 1994, l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)²⁰ a pour principal objet de promouvoir les droits de l'homme et la démocratisation dans les pays tiers, en particulier au moyen du financement des activités des organisations **non-gouvernementales** et **internationales**. Elle bénéficie d'une dotation annuelle de quelque 100 millions d'euros pour la réalisation d'actions au niveau mondial.

Avec des ONG comme principaux bénéficiaires, l'IEDDH se veut **complémentaire** des programmes d'aide bilatérale de la Commission, tels que MEDA. Les activités au titre du programme MEDA sont négociées avec le gouvernement partenaire, et les aspects institutionnels de cette coopération s'effectuent en grande partie par le canal des institutions gouvernementales et publiques. L'IEDDH quant à elle autorise l'affectation directe des crédits à des acteurs de la société civile, et les actions financées au titre de l'IEDDH ne font pas l'objet de négociations préalables avec les gouvernements des pays tiers. Ainsi, par exemple, lorsque des fonds bilatéraux sont affectés à des réformes du judiciaire, l'IEDDH peut renforcer la capacité de la société civile à mener des actions de lobbying et à s'engager dans ce processus.

4. **ORIENTATIONS EN VUE DE PROMOUVOIR LA DÉMOCRATIE ET LES DROITS DE L'HOMME DANS LES RELATIONS DE L'UE AVEC SES PARTENAIRES MÉDITERRANÉENS**

4.1. **Dialogue entre l'UE et ses partenaires méditerranéens**

4.1.1. *Dialogues bilatéraux*

L'Union européenne engage un dialogue politique plus ou moins formel avec tous les pays avec lesquels elle entretient des relations. Un dialogue sur les droits de l'homme et la démocratisation doit être poursuivi de manière cohérente et reposer sur des normes et des instruments agréés au plan international, en particulier ceux des Nations unies. Il doit avoir pour objet, notamment, d'examiner le respect des conventions et des traités acceptés par les partenaires et la pertinence des réserves actuelles formulées à l'égard de ces traités et conventions. L'UE se réserve le droit de soulever des cas individuels préoccupants. À la demande de ses partenaires, l'UE doit également être prête à débattre de questions intéressant les droits de l'homme, au sein de l'Union européenne, par exemple la situation des immigrants dans l'UE.

²⁰ L'IEDDH se fonde sur les règlements (CE) du Conseil n°975/1999 et 976/1999 du 29 avril 1999 – (JO L 120 du 8 mai 1999). Les crédits disponibles pour cette Initiative sont inscrits au chapitre B7-7 du budget de l'UE.

La clause sur les «éléments essentiels» contenue dans les accords d'association offre une base supplémentaire pour l'instauration d'un dialogue bilatéral structuré sur les droits de l'homme et la démocratie dans les pays où ces accords d'association sont en vigueur. Cette clause, parallèlement à un article additionnel sur les mesures à prendre en cas de non respect de l'obligation prévue par l'accord²¹ et une déclaration conjointe sur ce sujet, permet à l'une des parties de prendre des mesures en cas de non respect par l'autre partie des principes démocratiques et des droits de l'homme. Néanmoins, ces clauses sur les «éléments essentiels» ne représentent pas nécessairement une approche négative ou punitive: elles peuvent servir à favoriser le dialogue et la coopération entre les partenaires, en encourageant des actions communes en faveur de la démocratisation et des droits de l'homme, y compris l'application effective d'instruments internationaux consacrés aux droits de l'homme et la prévention des crises par l'instauration de relations de coopération cohérentes et à long terme.

En outre, l'article 3 des accords d'association fournit la base juridique de l'établissement d'un dialogue politique régulier, institutionnalisé, entre l'UE et les pays partenaires. L'UE doit poursuivre les efforts pour donner davantage de substance à ce dialogue sur les droits de l'homme et la démocratisation, en s'intéressant non seulement aux questions générales ou aux cas individuels mais en mettant l'accent sur des questions opérationnelles spécifiques. Une des façons d'y parvenir pourrait consister à établir un niveau de dialogue technique en dessous du niveau politique. On pourrait ainsi chercher à élaborer un ordre du jour commun, assorti d'objectifs clairs et d'engagements mutuels en faveur de la coopération. Des sujets appropriés susceptibles de faire l'objet d'une discussion systématique pourraient être la liberté d'expression et d'association, y compris le cadre juridique régissant le statut de la société civile, des ONG et d'autres acteurs non étatiques, ainsi que la situation et les droits des femmes.

La Commission doit chercher à assurer la cohérence et l'homogénéité entre l'action communautaire et la PESC, ainsi que la politique de développement, à la fois au siège (par la programmation de programmes d'assistance adéquats), dans les groupes de travail du Conseil et dans les pays tiers. Elle doit s'employer à intégrer plus étroitement la question des droits de l'homme dans le dialogue et la coopération, et encourager une utilisation optimale de tous les instruments disponibles²². Dans ce contexte, la Commission présente les recommandations suivantes:

²¹ La clause de non respect est généralement formulée comme suit: «si une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Auparavant, elle doit, sauf cas d'urgence spéciale, fournir au conseil d'association toutes les informations pertinentes nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. Lors du choix des mesures appropriées, la priorité doit être donnée à celles qui perturbent le moins le fonctionnement de l'accord. Ces mesures sont notifiées immédiatement au conseil d'association et font l'objet de consultations au sein de celui-ci à la demande de l'autre partie».

²² Communication de la Commission concernant «le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers», mai 2001; conclusions du Conseil du 25 juin 2001 sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers.

Recommandation n° 1:

L'Union doit veiller à l'inclusion systématique des questions liées aux droits de l'homme et à la démocratie dans tous les dialogues qui se déroulent sur une base institutionnelle: dans le cadre des conseils d'association (niveau ministériel) et des comités d'association (niveau des hauts fonctionnaires) qui suivent la mise en oeuvre des accords, ainsi que dans d'autres enceintes de dialogue politique telles que la Troïka. Elle doit étudier avec ses partenaires la possibilité d'établir des sous-groupes techniques chargés de traiter des questions concernant les droits de l'homme et la démocratisation. Il convient de mettre davantage l'accent sur les aspects opérationnels, dont la coopération sur des questions telles que les réformes juridiques et les cadres juridiques régissant le fonctionnement des ONG et d'autres acteurs non étatiques.

Recommandation n° 2:

L'instauration d'un dialogue régulier sur les droits de l'homme et la démocratisation et son approfondissement supposent un renforcement des connaissances institutionnelles et de la documentation sur la situation et les questions clés dans chaque pays partenaire. Les délégations de la Commission, en étroite coordination avec les ambassades des États membres, doivent dresser un «état des lieux» dans chaque pays, sur la base d'une grille d'analyse standard, et fournir une mise à jour régulière de la situation au moyen de rapports périodiques.

L'analyse de la situation ainsi obtenue devrait faire l'objet de discussions systématiques entre les chefs de mission, être utilisée comme contribution aux «fiches d'information sur les droits de l'homme dans l'UE» que doivent élaborer les chefs de mission, et régulièrement réexaminée dans les groupes de travail compétents du Conseil. Les conclusions ainsi tirées devraient être traduites en propositions concrètes dans les divers cadres de dialogue précités.

La Commission inclura également systématiquement la question des droits de l'homme et de la démocratisation dans le dialogue que mènent, au niveau local, les délégations avec les partenaires méditerranéens.

Recommandation n°3:

La Commission doit s'efforcer d'assurer la cohérence, entre autres moyens en renforçant la coordination entre ses délégations et les ambassades des États membres. Cette entreprise doit revêtir en particulier les formes suivantes:

- la convocation de réunions d'experts de l'UE, au niveau national, consacrées à la mise en oeuvre de l'IEDDH et des aspects du programme MEDA touchant aux droits de l'homme;*
- le renforcement de la contribution aux réunions des chefs de mission portant sur les questions relatives aux droits de l'homme et à la démocratie;*

- *la recherche d'un rôle plus actif dans la mise en oeuvre des résolutions et des recommandations des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme, notamment grâce à un suivi adéquat par ses délégations des recommandations formulées par les organes institués par les traités des Nations unies, et en liaison avec les visites effectuées dans les pays concernés par les rapporteurs spéciaux et les groupes de travail des Nations unies.*

La Commission doit également jouer un rôle plus dynamique dans l'organisation de débats, au sein des groupes de travail géographiques du Conseil, sur les questions des droits de l'homme, y compris lorsque des problèmes de nature politique se posent, qui sont liés à la mise en oeuvre de la coopération dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation.

4.1.2. Dialogue politique régional

À l'ordre du jour du dialogue politique régional (réunions des hauts fonctionnaires prévues par le processus de Barcelone) figure déjà, comme point régulier, la question des droits de l'homme et de la démocratisation. Ces discussions ont cependant tendance à se résumer à des présentations générales, par les États membres ou leurs partenaires méditerranéens, de leurs politiques nationales en matière de droits de l'homme, qui ne débouchent pas sur des débats de fond. Elles peuvent, au contraire, servir de prétexte pour éviter des discussions sérieuses. Ainsi, s'il n'est pas proposé de mettre un terme à ce volet du dialogue régional, force est de reconnaître que ces discussions, sous leur forme actuelle, ne donnent guère matière à une réflexion de fond. L'UE doit s'efforcer de rendre ce dialogue plus pertinent et plus pratique, par exemple en adoptant une approche thématique (situation des femmes, société civile, etc...), qui fasse apparaître l'état d'avancement de différentes questions dans l'ensemble de la région.

4.1.3. Dialogue avec la société civile

La société civile joue un rôle essentiel dans la mise en oeuvre et le suivi de toute politique relative aux droits de l'homme et à la démocratisation. Dans le cadre du processus de Barcelone et de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, la Commission a soutenu les efforts des ONG et des acteurs non étatiques, européens et de la région, pour leur permettre de détecter plus efficacement les problèmes et renforcer leurs moyens d'action. Pour ce faire, l'accent a été mis sur la formation et le partage des meilleures pratiques dans ce domaine. La problématique a été abordée dans toutes les réunions du Forum de la société civile (rassemblant des ONG et d'autres représentants de la société civile de l'UE et des partenaires méditerranéens) qui ont précédé les réunions des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères.

Recommandation n°4:

Au niveau national, les délégations de la Commission devraient organiser, avec les États membres, des ateliers réguliers avec la société civile, en recherchant, si la situation le permet, une participation constructive des autorités nationales. Dans la mesure du possible, il convient de s'efforcer de ne pas limiter ce dialogue à la société civile nationale et de l'ouvrir aux organisations de la société civile actives au niveau régional. L'ordre du jour serait examiné par les délégations de la Commission et les États membres.

Ces ateliers auraient pour objet de:

- *contribuer à fournir aux responsables de l'UE une meilleure connaissance générale des conditions locales, apportant ainsi une contribution précieuse à l'élaboration de la politique de l'UE, et notamment à l'établissement des programmes indicatifs nationaux et régionaux;*
- *déboucher sur des recommandations destinées à appuyer la programmation de l'IEDDH et l'identification des projets;*
- *contribuer à structurer le débat au niveau régional par l'intermédiaire des forums de la société civile organisés dans le cadre du processus de Barcelone;*
- *promouvoir les politiques de l'UE dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratisation et de l'État de droit, y compris l'égalité hommes-femmes, en raison de leur caractère horizontal;*
- *en outre, ces réunions aideront les associations, les fondations et les ONG qui oeuvrent dans la région à mieux structurer et coordonner leurs travaux.*

4.2. Plans d'action nationaux et régionaux

Un certain nombre de programmes et de projets de soutien aux droits de l'homme et à la démocratie ont été financés au titre de MEDA. Néanmoins, afin d'améliorer l'efficacité des actions envisagées, il est souhaitable de les intégrer dans des stratégies nationales ou régionales plus détaillées, arrêtées avec les autorités nationales.

Ces stratégies nationales ou régionales relatives aux droits de l'homme et à la démocratie doivent recenser les questions et priorités pertinentes, en prenant également en compte non seulement les conclusions des ateliers nationaux ou régionaux organisés avec des institutions non-gouvernementales (voir recommandation n°4) mais aussi celles contenues dans le rapport du PNUD, en particulier sur la bonne gouvernance et les questions de genre.

4.2.1. Plans d'action nationaux

La Commission doit s'efforcer d'élaborer des plans d'action nationaux, en suivant une approche en matière de droits de l'homme et de démocratie harmonisée avec celle de ses partenaires désireux de se lancer dans cet exercice.

Recommandation n°5:

Les plans d'action nationaux devraient avoir trois objectifs:

- *analyser le contexte et la situation, en particulier en ce qui concerne la législation touchant aux droits de l'homme et la définition d'objectifs généraux communs;*
- *dresser une liste de points d'action spécifiques s'accompagnant de critères de performance mesurables, assortis d'échéances claires;*

- *déterminer l'assistance technique et financière nécessaire pour atteindre les buts et les objectifs spécifiques.*

Les plans d'action nationaux doivent être liés à d'autres plans de développement économique et social et complémentaires de ceux-ci (par ex. dans le cadre de la coopération MEDA); ils pourront être financés par MEDA, un soutien financier supplémentaire pouvant, le cas échéant, être accordé sur d'autres lignes budgétaires. Ces plans pourront servir à:

- *analyser les droits constitutionnels et d'autres droits légaux et proposer des réformes des cadres juridiques et réglementaires;*
- *soutenir la mise en oeuvre des traités sur les droits de l'homme auquel chaque État est partie et encourager, le cas échéant, l'adhésion de l'État concerné aux instruments internationaux auxquels il n'est pas encore partie; soutenir, si nécessaire, la mise au point de cadres législatifs nationaux;*
- *analyser la position et les droits des femmes dans leur société respective et faire des propositions sur la meilleure façon de les associer au développement de leur pays;*
- *soutenir la mise en place de structures législatives et administratives adéquates;*
- *soutenir l'intégration d'un dialogue national avec la société civile dans les actions nationales;*
- *encourager l'échange d'informations sur les meilleures pratiques et leur prise en compte dans l'action nationale;*
- *promouvoir l'adoption et l'application de normes internationales et l'adhésion aux instruments internationaux;*

S'agissant du statut et des activités des ONG et des autres acteurs non étatiques, les plans d'action nationaux devraient:

- *recenser les modifications à apporter aux cadres juridiques ou administratifs, afin de respecter les engagements internationaux relatifs au statut et aux activités des ONG et des autres acteurs non étatiques;*
- *renforcer les compétences des ONG et des autres acteurs non étatiques grâce à une formation pratique;*
- *développer la mise en réseau des ONG locales et européennes et des autres acteurs non étatiques;*
- *relier les ONG locales et les autres acteurs non étatiques aux réseaux internationaux;*
- *développer la coordination entre ONG et organisations internationales.*

La Communauté participerait au financement des plans d'action nationaux ou régionaux (voir ci-dessous) répondant aux exigences minimales convenues. Étant donné que tous les partenaires ne seront pas prêts à participer immédiatement à ce type d'exercice, les objectifs à court terme consisteront à mettre au point des plans d'action nationaux avec, au départ, deux ou trois pays partenaires. Au fur et à mesure de la mise en oeuvre de ces plans, d'autres partenaires pourront être associés à ce processus.

4.2.2. *Plans régionaux*

Recommandation n° 6:

Des plans d'action régionaux ou sous-régionaux devraient être établis chaque fois que deux partenaires au minimum sont désireux d'approfondir la coopération sur des activités concrètes liées à des activités bilatérales dans le domaine des droits de l'homme, conformément à la feuille de route du plan d'action de Valence. Ces plans d'action pourront être axés sur des questions qui seront abordées dans les futurs programmes régionaux menés au titre de MEDA, par exemple les droits des femmes ou la coopération en matière de justice. Ils devraient donc constituer une passerelle vers d'autres activités multilatérales, entre autres pour ce qui est du suivi à donner au rapport du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe. Les plans d'action régionaux pourraient également renforcer les possibilités de coopération avec des organes régionaux comme la Ligue arabe.

4.3. Intégration dans les programmes MEDA de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie

4.3.1. *Programmes indicatifs nationaux*

Le parachèvement en 2001 de documents de stratégie par pays (2002-2006) pour la plupart des pays partenaires MEDA a représenté une avancée majeure sur la voie de l'intégration d'une dimension des droits de l'homme et de la démocratie dans l'approche générale suivie par la Commission à l'égard de l'aide aux partenaires méditerranéens.

L'analyse de la situation politique et sécuritaire présentée dans les documents de stratégie par pays offre un point de départ pour sélectionner les secteurs ou les interventions intersectorielles qui, grâce au soutien de MEDA et à l'IEDDH, seraient susceptibles d'améliorer la situation générale en matière de gouvernance. De ce fait, la plupart des enveloppes nationales MEDA comportent un soutien en faveur de programmes relatifs à la bonne gouvernance, et, dans certains cas, de la société civile (s'agissant des programmes bilatéraux, on se reportera au point 3.4.1).

Recommandation n° 7:

*L'élaboration des prochains **programmes indicatifs nationaux**, à compter de l'exercice 2005-2006, sera mise à profit pour intégrer plus étroitement la promotion de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et de la démocratie dans le programme MEDA. Conformément à la communication précitée de Marseille, la coopération au titre de MEDA doit mieux refléter les progrès accomplis par les pays partenaires dans les domaines des droits de l'homme et de la démocratisation. Au-delà du soutien spécifique susceptible d'être accordé en faveur de mesures prévues par les plans d'action nationaux ou régionaux, une enveloppe substantielle supplémentaire sera réservée, dans le cadre de MEDA, au profit des partenaires qui oeuvrent à l'élaboration et à la mise en oeuvre de plans d'action nationaux. Elle sera affectée, dans le cadre de leur PIN, au financement d'actions qui ne devront pas nécessairement être directement liées aux droits de l'homme et à la démocratisation.*

*La dimension des droits de l'homme présente dans les **documents de stratégie par pays** sera renforcée. Dans ces documents, il sera également tenu dûment compte des conclusions du rapport 2002 du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe, en particulier de celles qui ont trait à la bonne gouvernance et aux questions de genre.*

4.3.2. *Programme régional MEDA*

Les programmes régionaux se sont avérés utiles pour aborder des questions qui souvent sont trop sensibles pour être traitées au niveau national, au moins dans un premier temps. Les programmes régionaux, en outre, peuvent permettre des échanges fructueux d'expérience et de meilleures pratiques entre des pays qui partagent des valeurs culturelles, un passé et des expériences similaires (en ce qui concerne les programmes régionaux, se reporter au dernier paragraphe du point 3.4.1).

Recommandation n° 8:

Lors de l'élaboration du programme indicatif régional (PIR) pour la période 2005-2006, la Commission étudiera de très près les moyens d'y intégrer un soutien en faveur du renforcement des droits de l'homme et de la démocratie ainsi que de la participation de la société civile. la Commission préparera en outre une évaluation de l'impact des différentes réunions du Forum civil tenues préalablement aux réunions des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères; elle étudiera, dans ce contexte, la façon dont le Forum civil pourrait se structurer, afin que les conclusions de ses réunions puissent avoir un plus grand impact opérationnel sur les activités du partenariat et l'association de la société civile à ces activités. Le PIR (2005-2006) tiendra également compte des conclusions du rapport 2002 du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe.

4.3.3. *L'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)*

Comme l'avait recommandé la communication de mai 2001 concernant le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers, une utilisation plus stratégique des ressources de l'IEDDH a été prévue. Au cours de la période 2002-2004, l'IEDDH se concentre ainsi sur un nombre limité de priorités thématiques, à savoir:

- Le renforcement de la démocratisation, de la bonne gouvernance et de l'État de droit;
- les actions visant à soutenir l'abolition de la peine de mort;
- la lutte contre la torture et l'impunité et le soutien en faveur de l'établissement de tribunaux internationaux et pénaux;
- la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination à l'égard des minorités et des populations autochtones.

En outre, afin de maximiser l'impact de l'aide et d'améliorer la durabilité, avec des fonds limités, le soutien accordé au titre de l'IEDDH pour la priorité n°1 (renforcement de la démocratisation, de la bonne gouvernance et de l'État de droit) est actuellement axé sur 31 «pays cibles» dans le monde. L'inclusion de la dimension de genre est une caractéristique commune à tous les projets et programmes.

Dans la région de la Méditerranée du Sud et du Moyen-Orient, les pays cibles sont l'Algérie et la Tunisie, Israël et la Cisjordanie/Gaza. Des sous-priorités détaillées ont été définies pour le financement de projets dans ces pays en 2002/4. Une innovation réside dans la facilité en faveur de «micro-projets» prévue pour ces pays, au titre de laquelle des subventions non remboursables, de faible montant, gérées par les délégations de la Commission seront accordées pour soutenir des projets présentés par la société civile locale.

Pour ce qui est des projets relevant des autres priorités générales de l'IEDDH (abolition de la peine de mort, lutte contre la torture et l'impunité et lutte contre le racisme), tous les pays tiers peuvent présenter une demande; ces projets sont également axés sur les questions des droits de l'homme au niveau régional. De plus, s'inscrivant dans le cadre des mastères régionaux organisés par l'UE dans ce domaine, le mastère méditerranéen en droits de l'homme et démocratisation cherche, au moyen d'une formation opérationnelle, à former un noyau de spécialistes venant de toute la région, qui disposent des compétences voulues pour contribuer efficacement, dans les contextes nationaux et régionaux, à faire progresser la démocratisation ainsi que la promotion et la défense des droits de l'homme.

La stratégie de l'IEDDH à l'égard des partenaires méditerranéens doit être réexaminée en 2003 à la lumière des conclusions des conférences régionales de l'IEDDH, qui se sont tenues au milieu de l'année 2002 à Amman et à Casablanca avec des représentants de la société civile du Mashrek et du Maghreb. Ces séminaires ont souligné que la démocratisation et l'État de droit constituent des priorités pour la région, et ont recommandé qu'un soutien plus important soit affecté aux sociétés civiles locales.

L'IEDDH a également permis de fournir un soutien aux élections, soit au moyen du déploiement de missions d'observation électorale de l'UE, soit par l'octroi d'un financement à des ONG en faveur de projets liés à des élections. Les activités dans le domaine des élections doivent être envisagées, dans les pays méditerranéens, sous un angle plus systématique et global. Il est essentiel, en particulier, que le soutien aux élections ne soit pas perçu comme une action «ponctuelle», principalement liée à l'observation électorale (activité aux conséquences politiques importantes) mais comme un effort durable et général pour améliorer le cadre électoral dans les pays partenaires. Les actions doivent être centrées non seulement sur les aspects administratifs et juridiques d'un processus électoral mais aussi sur la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales, étroitement associés aux élections. Dans ce contexte, l'observation électorale doit également représenter un instrument important pour évaluer les progrès accomplis et préconiser de nouvelles améliorations.

Recommandation n° 9:

La stratégie de l'IEDDH à l'égard des partenaires méditerranéens doit être réexaminée en vue de renforcer les capacités de la société civile sur une base régionale. Ce résultat sera obtenu par la création ou la consolidation de réseaux régionaux d'acteurs non gouvernementaux qui pourront être des ONG européennes. Ces réseaux et liens renforcés, à long terme, permettront des échanges d'informations et de meilleures pratiques, de même que le développement des capacités, et reposeront sur des activités concrètes, axées sur les résultats, qui seront menées dans l'un au moins des domaines suivants:

- liberté d'association et d'expression (notamment les actions de suivi et de pression en rapport avec les cadres juridiques régissant les ONG et d'autres acteurs non étatiques, ainsi que les défenseurs des droits de l'homme);*
- défense des droits de groupes spécifiques;*
- bonne gouvernance et lutte contre la corruption.*

S'agissant de l'IEDDH post 2004, il conviendra en outre d'accorder une attention particulière aux moyens de renforcer encore la complémentarité entre les programmes menés dans son cadre et les programmes MEDA, en particulier en ce qui concerne le financement des activités qui auront été rencensées dans les plans d'action nationaux.

Recommandation n° 10:

Tous les instruments disponibles pour le soutien électoral (dialogue politique, MEDA et IEDDH) doivent être utilisés de manière cohérente et complémentaire, afin de chercher à améliorer le cadre général des élections au moyen d'une coopération avec les autorités publiques comme la société civile. L'observation des élections doit être envisagée lorsque, compte tenu du contexte, elle peut offrir une véritable valeur ajoutée.

5. CONCLUSION

L'Union européenne et ses partenaires méditerranéens peuvent s'appuyer sur un nombre impressionnant d'instruments pour poursuivre leurs objectifs clés et communs consistant à promouvoir l'État de droit, la démocratisation et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La présente communication a recensé dix domaines dans lesquels une utilisation plus efficace peut être faite des instruments existants:

- Approfondissement du **dialogue politique** sur les droits de l'homme et la démocratisation, à tous les niveaux, avec les partenaires MEDA, et orientation plus stratégique de ce dialogue;
- renforcement du partage **des connaissances et de l'expérience** sur les droits de l'homme et la démocratisation dans la région;
- **amélioration de la coordination** entre les délégations de la Commission et les ambassades des États membres en ce qui concerne les questions des droits de l'homme et de la démocratisation et la coopération en la matière;
- établissement de contacts réguliers entre les délégations de la Commission et **la société civile**, en coordination étroite avec les ambassades des États membres de l'UE;
- élaboration de **plans d'action nationaux** relatifs aux droits de l'homme et à la démocratie, dans le cadre de MEDA, avec les partenaires désireux de participer à cet exercice;
- mise au point de **plans d'action régionaux** traitant des droits de l'homme et de la démocratie, avec les partenaires MEDA désireux de poursuivre la coopération sur des questions concrètes;
- plus grande attention portée aux questions relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation dans les **documents de stratégie par pays** de la Commission, et plus grande prise en compte, dans les **programmes indicatifs nationaux**, des progrès accomplis dans ces domaines, y compris par l'intermédiaire d'une facilité supplémentaire spéciale;
- renforcement de l'accent mis sur les questions des droits de l'homme et de la démocratisation dans **la stratégie régionale** de la Commission **et dans son programme indicatif régional**;
- accentuation de la complémentarité entre le programme MEDA et **l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme**;
- accroissement des efforts, à tous les niveaux, dans le domaine de l'amélioration des **cadres électoraux**.

Les mesures pratiques proposées dans la présente communication assureront une plus grande cohérence et homogénéité entre les actions communautaires et la PESC, et permettront d'opérer des synergies à tous les niveaux d'action: au niveau du dialogue politique, en mettant davantage l'accent, dans les programmes de coopération, sur la dimension des droits de l'homme et de la démocratisation, et en renforçant la complémentarité entre les différents instruments de coopération à la disposition de l'Union européenne.

Le Conseil, le Parlement européen, nos partenaires méditerranéens et les autres partenaires avec lesquels la Commission coopère pour promouvoir le respect des droits de l'homme et de la démocratisation, sont invités à soutenir les mesures exposées dans cette communication, et à oeuvrer avec la Commission à sa mise en oeuvre.
