



LE HAUT REPRÉSENTANT DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 25.3.2020
JOIN(2020) 5 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024

1. INTRODUCTION

La volonté sans faille d'agir en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit est une pierre angulaire de l'Union européenne (UE). Cette volonté est au cœur de son action, tant sur le plan interne que sur celui de ses relations avec d'autres pays et régions. Conformément au programme stratégique 2019-2024 adopté par le Conseil européen et aux orientations politiques pour la Commission européenne 2019-2024, l'UE a stratégiquement intérêt à continuer à **jouer un rôle moteur au niveau mondial** en ce qui concerne les droits de l'homme et la démocratie, afin de procurer des avantages tangibles aux citoyens du monde entier. Beaucoup a déjà été fait. Depuis l'adoption du cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie, en 2012¹, les deux premiers plans d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2012-2014 et 2015-2019)², la nomination du premier représentant spécial de l'UE (RSUE) pour les droits de l'homme, en 2012 également, et les conclusions du Conseil sur la démocratie de 2019³, l'UE est à la fois mieux coordonnée, plus active, plus visible et plus efficace dans son action dans les pays tiers et dans son dialogue avec ces derniers, tout en occupant une place plus importante au niveau multilatéral.

Dans un paysage géopolitique changeant, l'UE n'a cessé de défendre fermement les droits de l'homme et la démocratie. Les nouvelles rivalités géopolitiques ne font que souligner son rôle de partenaire fiable et stable et de champion de l'ordre multilatéral fondé sur des règles. Pour ce qui est des droits de l'homme et de la démocratie, la situation mondiale est mitigée dans l'ensemble. Parallèlement à de grands bonds en avant, on observe un recul de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'homme et une dégradation sur le front de la démocratie, auxquels il convient de s'attaquer. Dans le domaine technologique, nous nous orientons vers un nouveau modèle dans lequel les capacités humaines sont de plus en plus amplifiées par les machines. Les nouvelles technologies - dont l'intelligence artificielle, en particulier -, synonymes de nouvelles perspectives comme de menaces, occupent le devant de la scène. Dans le même temps, les droits de l'homme sont de plus en plus étroitement liés aux défis environnementaux qui se posent au niveau mondial, tels que le changement climatique. L'heure est par conséquent venue pour l'UE d'élaborer **un nouveau programme géopolitique sur les droits de l'homme et la démocratie**.

Il importe que l'UE, en se fondant sur son plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2015-2019, traduise l'importance qu'elle accorde de longue date aux droits de l'homme et à la démocratie par un nouveau programme opérationnel. La présente communication a pour objet de présenter un nouveau plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie. Elle énonce des ambitions et des priorités pour les cinq années à venir dans le domaine des relations extérieures et contribuera à **renforcer la place de l'Europe dans le monde**. Le plan d'action revêt un caractère unique en cela qu'il est le seul instrument du genre à promouvoir, sur la scène mondiale, un programme fondé sur des valeurs.

La présente communication conjointe propose:

- de renforcer le **rôle de chef de file joué par l'UE** dans la promotion et dans la protection des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde;

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

² https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_0.pdf

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12836-2019-INIT/fr/pdf>.

- d'exposer les **ambitions** de l'UE, de recenser ses **priorités** et de mettre l'accent sur la **mise en œuvre**, compte tenu du contexte géopolitique changeant, de la transition numérique, des défis environnementaux et du changement climatique;
- d'optimiser le rôle de l'UE sur la scène mondiale en étoffant l'**arsenal d'outils dont elle dispose pour agir en faveur des droits de l'homme**, ainsi que ses principaux instruments et politiques en la matière; et
- de promouvoir une **UE unie et coordonnée**, en encourageant une action plus efficace et plus cohérente.

Parallèlement à la présente communication, la Commission et le haut représentant présentent une proposition conjointe au Conseil, conformément à l'article 22, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE), enjoignant le Conseil à recommander au Conseil européen de prendre une décision concernant l'adoption de la communication et du plan d'action, en tant que décision du Conseil européen sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, au sens de l'article 22, paragraphe 1, du TUE. Une telle décision du Conseil européen permettrait au Conseil d'adopter des actions spécifiques pour la mise en œuvre du plan d'action, conformément à l'article 31, paragraphe 2, du TUE.

2. DEFIS GRANDISSANTS POSES AUX DROITS DE L'HOMME ET A LA DEMOCRATIE: APPEL A L'UE POUR LE ROLE DE CHEF DE FILE

Au cours des années écoulées, l'UE a agi de manière plus stratégique et usé plus efficacement de son poids politique et de son arsenal d'instruments en faveur des droits de l'homme pour lutter contre les violations des droits de l'homme et promouvoir des sociétés démocratiques, résilientes et pacifiques. Elle a contribué à obtenir des **progrès sensibles** dans les pays et les régions dans lesquels les droits de l'homme étaient sous pression, grâce à un dialogue innovant et à un investissement dans les droits économiques et sociaux, de même qu'à un soutien politique et financier solide destiné à protéger les défenseurs des droits de l'homme, la société civile et les professionnels des médias et à leur donner davantage de moyens d'action. Dans les enceintes des Nations unies compétentes en matière de droits de l'homme, l'UE a joué un rôle de chef de file dans la promotion de résolutions par pays et d'initiatives thématiques, en établissant des coalitions thématiques et transrégionales, par exemple avec l'Organisation de la coopération islamique. L'initiative transrégionale «Good Human Rights Stories» («Belles histoires en matière de droits de l'homme») a placé l'UE au premier rang pour ce qui est des efforts déployés pour faire valoir les droits de l'homme au moyen d'une promotion des exemples de réussite.

D'importantes difficultés demeurent, toutefois. Les droits de l'homme et la démocratie sont mis à rude épreuve dans de nombreux pays à travers le monde. Certaines libertés fondamentales, comme la liberté d'expression ou de réunion, ou encore la liberté des médias sont de plus en plus menacées également. Les conséquences des **efforts systémiques visant à saper l'état de droit, à restreindre l'espace civique et politique** et à affaiblir **l'ordre multilatéral fondé sur des règles** ont été exacerbées par le désengagement de certains partenaires traditionnels de l'UE sur le front de la promotion et de la défense actives des droits de l'homme et des valeurs démocratiques. Plusieurs tendances illustrent ce phénomène, y compris:

- le rétrécissement de l'espace accordé à la société civile;
- l'affaiblissement de l'état de droit;

- la montée des menaces pour l'intégrité des élections et les processus démocratiques;
- l'augmentation du nombre d'intimidations à l'égard des journalistes et de menaces envers des médias indépendants;
- l'aggravation des violences et des intimidations à l'endroit des défenseurs des droits de l'homme (plus de 2 600 attaques rapportées ces trois dernières années);
- l'extension de l'impunité pour les violations des droits de l'homme et les atteintes au rôle joué par la Cour pénale internationale;
- les violations du droit humanitaire international dans les conflits armés, notamment en Syrie, au Yémen et au Soudan du Sud;
- l'opposition grandissante aux droits des femmes et à l'égalité hommes-femmes, ainsi que
- la persistance des violations des droits des travailleurs, y compris le travail des enfants.

La **transition vers l'ère numérique** est porteuse de perspectives et de défis nouveaux et immédiats. Les technologies numériques peuvent faire progresser les droits de l'homme et la démocratisation en facilitant la participation du public, en renforçant l'obligation, pour les autorités publiques, de rendre des comptes en permettant un suivi et un recensement des violations et des abus, en soutenant l'émergence de l'activisme en ligne, la sensibilisation et l'accès à l'éducation et à l'information, et en facilitant l'inclusion économique et sociétale, ainsi que l'accès à des services publics de qualité. Elles peuvent aussi, toutefois, donner lieu à des restrictions abusives et illégales de la liberté de mouvement et d'expression. Les plateformes de médias sociaux servent à la propagation d'informations erronées et de discours de haine ciblés qui portent souvent atteinte à la vie privée et sapent la démocratie et les droits de l'homme. L'utilisation abusive des nouvelles technologies, dont l'intelligence artificielle (IA), a pour corollaire un risque d'augmentation de la surveillance, du contrôle et de la répression. Dans certains pays, la surveillance de masse des citoyens est une réalité. Des données et des algorithmes peuvent être employés pour discriminer, sciemment ou non, des individus et des groupes, ce qui renforce les préjugés sociétaux.

L'autre grande transition est la conséquence des défis mondiaux pour l'environnement que constituent la dégradation environnementale, la pollution et le **changement climatique**. Le lien entre ces défis et les droits de l'homme devient de plus en plus évident. Les jeunes font entendre leur voix. La société civile et les défenseurs des droits environnementaux jouent un rôle essentiel en dénonçant les violations des droits de l'homme et en exigeant des mesures de protection de la planète et de son climat. Bâtir un avenir durable sur le plan environnemental est un objectif capital, transcendant les cadres traditionnels formés par l'économie et la sécurité et s'inscrivant à l'intersection des dimensions de politique intérieure et extérieure. Les incidences négatives de la dégradation de l'environnement et du changement climatique constituent une menace pour toute une série de droits (à la santé, à la nourriture, à l'eau, à l'éducation universelle et à la vie elle-même) et peuvent multiplier les problèmes les concernant.

Dans le même temps, les conflits se sont aggravés et de nouveaux dangers sont apparus. Les conflits et l'instabilité menacent l'existence de millions de personnes à travers le monde, tandis que l'on enregistre actuellement les plus hauts niveaux de personnes déplacées jamais observés à l'échelle planétaire. Investir dans les droits de l'homme, la démocratie et l'état de

droit est le meilleur moyen d'éviter que les sociétés ne sombre dans une crise. Les droits de l'homme et la démocratie doivent être au premier rang des efforts consentis par l'UE en vue de prévenir les conflits et de résoudre les crises. Les situations de crises posent des défis particuliers à l'exercice et à la protection effectifs des droits de l'homme et mettent à l'épreuve le fonctionnement de nos démocraties. Des exemples, tels que la pandémie de COVID-19, démontrent l'impérieuse nécessité d'une action mondiale concertée et de la solidarité internationale.

Cela suppose une action préalable pour lutter contre les violations des droits de l'homme et soutenir la démocratie, y compris par la médiation et la prévention de la violence électorale. Le fait de porter une attention renouvelée aux droits de l'homme et à la démocratie sera propice à **la résilience des États et des sociétés**. La sécurité se porte mieux lorsque les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sont garantis. Il ne saurait y avoir de sécurité durable sans droits de l'homme généralisés. L'obligation de rendre des comptes et la lutte contre l'impunité jouent un rôle essentiel à cet égard.

Le programme 2030 et les objectifs de développement durable des Nations unies offrent une occasion unique de faire en sorte que l'importance attachée à l'inclusion vienne renforcer la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde. La volonté de «**ne laisser personne de côté**» est un appel au renforcement des droits de l'homme de tout individu, sans discrimination pour quelque raison que ce soit. À une époque où les **inégalités** s'amplifient – les différences économiques s'enracinant d'un point de vue politique et donnant lieu à des divisions sociales – le défi n'a jamais été aussi grand.

3. PERSPECTIVES: UN NOUVEAU PLAN D'ACTION DE L'UE EN FAVEUR DES DROITS DE L'HOMME ET DE LA DÉMOCRATIE

Le nouveau plan d'action définira les ambitions de l'UE et recensera les priorités d'action autour de cinq **lignes d'action** indissociables et se renforçant mutuellement:

- I. protéger et responsabiliser les individus;
- II. bâtir des sociétés résilientes, inclusives et démocratiques;
- III. promouvoir un système mondial pour les droits de l'homme et la démocratie;
- IV. tirer parti des possibilités offertes par les nouvelles technologies et relever les défis y afférents, et
- V. obtenir des résultats grâce à la collaboration.

Ces cinq lignes d'action seront détaillées dans le nouveau plan d'action, de manière à fournir une direction stratégique générale. Le plan d'action établira le cadre permettant aux délégations et bureaux de l'UE, de même qu'aux ambassades des États membres, d'arrêter des mesures opérationnelles spécifiques aux **niveaux national, régional et multilatéral**, en tenant compte des circonstances et particularités locales.

Afin de donner suite à ces cinq nouvelles lignes d'action, l'UE mobilisera tout **l'éventail des politiques et outils** dont elle dispose pour promouvoir et défendre les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit. En font notamment partie la diplomatie publique et les campagnes de communication, les déclarations de l'UE et les résolutions thématiques et par pays dans les enceintes multilatérales consacrées aux droits de l'homme. En font aussi partie des instruments diplomatiques plus discrets, tels que les démarches, les dialogues politiques

et les dialogues périodiques sur les droits de l'homme, ainsi que les dialogues stratégiques sectoriels. Au fil des années, les dialogues sur les droits de l'homme mis en place avec de plus en plus de pays se sont avérés un outil essentiel pour faire progresser le programme de l'UE en matière de droits de l'homme, dans le cadre de ses relations politiques au sens large.

Dans ce monde nouveau, la communication sur les droits de l'homme revêt une importance capitale. S'il n'a jamais été aussi nécessaire de condamner haut et fort les violations des droits de l'homme, un discours positif sur les droits de l'homme est tout aussi essentiel. Dans un environnement où l'information est polarisée et où les médias sociaux occupent une place de plus en plus importante, cette tâche nécessite la mise en commun des efforts.

Le nouveau plan d'action tirera parti des **possibilités offertes par le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP)**, en faisant notamment preuve d'une plus grande souplesse pour garantir une certaine cohérence entre la coopération au niveau des nations et le soutien aux organisations de défense des droits de l'homme et de la société civile. L'UE devrait tenir compte des soudaines améliorations ou détériorations observées en matière de droits de l'homme et de démocratie pour définir l'ampleur de son soutien aux institutions publiques et à la société civile, et garantir une répartition équitable de ce soutien.

Le plan d'action, et c'est fondamental, cherchera à renforcer la **cohérence entre les différents domaines d'action intérieurs et extérieurs, tout en les décloisonnant**. L'UE intensifiera ses efforts en vue d'intégrer la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit dans tous les domaines de l'action extérieure. Ainsi, les synergies entre politiques commerciales et des droits de l'homme seront consolidées, en s'appuyant sur l'action menée dans le contexte des dispositions prises par l'UE en matière de préférences commerciales. Les droits de l'homme seront également intégrés aux politiques intérieures, surtout dans les domaines prioritaires au regard du pacte vert, tels que l'environnement, ainsi que dans les domaines relatifs à la migration et à la sécurité, tandis que l'approche du développement fondée sur les droits sera étendue à d'autres domaines de l'action extérieure.

L'UE s'efforcera de jouer, **plus rapidement et plus efficacement**, son rôle de défenseur des droits de l'homme à l'échelon national, là où cela compte le plus. Le nouveau plan d'action s'emploiera à doter les acteurs sur le terrain de davantage de moyens. Dans ce contexte, les chefs des délégations de l'UE ont un rôle essentiel à jouer en tant que promoteurs et catalyseurs des droits de l'homme et de la démocratie, un rôle appelé à se développer. La société civile demeure un partenaire incontournable pour ce qui est de faire évoluer durablement les choses, ainsi que d'assurer le suivi et de faire le bilan des progrès accomplis.

Une mise en œuvre efficace du plan d'action passera par une **approche plus concertée**, englobant aussi les États membres, et garantissant une plus grande cohérence et une incidence accrue de l'action de l'UE à tous les niveaux et dans tous les instruments et toutes les politiques. Conformément à son mandat, le représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme restera un acteur politique majeur et jouera un rôle central dans la mise en œuvre dynamique du plan d'action, en vue d'obtenir des progrès durables.