



*La conditionnalité démocratique de l'Union
européenne. Une voie pour l'universalisation des
droits de l'Homme ?
Mise en œuvre, critiques et bilan.*

Ode Jacquemin

CRIDHO Working Paper 2006/03



Université catholique de Louvain
Faculté de droit
Centre de philosophie du droit
Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme
www.cpdr.ucl.ac.be/cridho

La Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO) a été constituée au sein du Centre de philosophie du droit, Institut extra-facultaire de l'Université catholique de Louvain, par des chercheurs soucieux de réfléchir le développement contemporain des droits fondamentaux à l'aide d'outils d'autres disciplines, notamment l'économie et la philosophie politique. La CRIDHO travaille sur les rapports entre les mécanismes de marché et les droits fondamentaux, aussi bien au niveau des rapports interindividuels qu'au niveau des rapports noués entre Etats dans le cadre européen ou international.

CRIDHO Working Papers

Tous droits réservés.

Aucune partie de ce document ne peut être publiée, sous quelque forme que ce soit, sans le consentement de l'auteur.

The Interdisciplinary Research Cell in Human Rights (CRIDHO) has been created within the Centre for Legal Philosophy (CPDR), an extra-department Institute of the University of Louvain, by scholars seeking to understand the development of fundamental rights by relying on other disciplines, especially economics and political philosophy. The CRIDHO works on the relationship between market mechanisms and fundamental rights, both at the level of interindividual relationships as at the level of the relationships between States in the European or international context.

CRIDHO Working Papers

All rights reserved

No part of this paper may be reproduced in any form without consent of the author

**La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour
l'universalisation des droits de l'Homme ?
Mise en œuvre, critiques et bilan.**

par Ode JACQUEMIN*

I. Introduction

Depuis quelques années, l'Union européenne (UE) a introduit dans sa politique avec les Etats tiers la conditionnalité démocratique. Nouvelle politique, elle est devenue primordiale pour l'Union après la Chute du mur de Berlin et la fin du communisme dans le Monde.

En parallèle à ces bouleversements mondiaux, la Communauté européenne (CE) amorce des changements internes. L'Union européenne est née et avec elle la volonté de faire de l'Europe un acteur de premier ordre sur la scène internationale. De plus, voyant les pays de l'Est s'ouvrir au monde et à elle, la Communauté a recentré ses intérêts sur ses voisins les plus proches, futurs membres ou pays de sa "zone d'influence".

Face à ces changements, l'Union introduit dans ses accords avec les Etats tiers une "clause droit de l'Homme" qui concrétise la conditionnalité démocratique. Pour les pays candidats, cette conditionnalité reprend les exigences en vue d'être membre. Pour ses proches voisins, la conditionnalité démocratique devient une voie concourant à la paix et à la prospérité. Enfin, pour ses partenaires de toujours, les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifiques (ACP), la conditionnalité permet à l'Union de mettre en œuvre une réorientation de son aide au développement. En effet, à cette époque « la communauté internationale découvrait qu'il n'y avait pas de développement sans un certain degré de démocratie, pas de démocratie sans respect des droits de l'homme et, enfin, pas de démocratie sans développement. »¹ Face à ce constat, l'Union développe, au fur et à mesure des accords, sa stratégie de conditionnalité démocratique.

Dans les années 70, confrontée à de graves violations des droits de l'Homme, la Communauté n'a pas pris les mesures adéquates. Dotée de la personnalité juridique internationale, celle-ci peut donc faire appel à la Convention de Vienne sur le droit des Traités pour suspendre un accord. Néanmoins, la Communauté privilégie une nouvelle voie, entre la réponse du droit international et celle des canons, en développant dans son ordre juridique une procédure particulière de suspension ou dénonciation des traités.

L'objet de ce travail est d'entrevoir comment l'Union européenne et la Communauté européenne mettent en œuvre cette clause et quel usage elles en font. Je n'aborderai que la conditionnalité démocratique introduite dans les accords avec les états tiers, essentiellement les ACP, et pas les relations avec les PECO et les candidats ni la conditionnalité dans le Système de Préférence Généralisée ou les sanctions internationales.

Ce travail soulève plus de questions qu'il n'en résout mais j'aimerais ici en dégager quelques-unes : la conditionnalité démocratique change-t-elle véritablement la nature de la

* Ce document constitue le travail réalisé par l'auteur pour le séminaire « Mondialisation et Droits de l'Homme » organisé par le Professeur Olivier De Schutter, dans le cadre du Diplôme d'études spécialisées en droits de l'homme de l'Université catholique de Louvain, des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur et des Facultés universitaires Saint Louis de Bruxelles, Année Académique 2005-2006.

¹ SIMMA B., ASCHENBRENNER J. B., SCHULTEYE C., « Observations relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les activités de coopération au développement de la communauté européenne », dans ALSTON P. (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, pp.596-597.

relation ou participe-t-elle d'une rhétorique convenue ? La mise en œuvre de la conditionnalité a-t-elle permis une plus grande effectivité des droits de l'Homme ? Quelles sont les principales critiques à cette politique et comment y remédier ?

II. La conditionnalité

Conditionnalité politique, conditionnalité démocratique, "clause droits de l'Homme", tous ces termes sont utilisés pour caractériser la politique extérieure de l'Union européenne.

La conditionnalité politique est plus vaste que les deux autres expressions et les englobe. En effet, « le terme de conditionnalité renvoie à l'idée de soumettre un droit ou encore un avantage (comme de l'aide au développement) au respect d'un certain nombre de critères, de droits ou de pratiques. »² L'adjectif politique est ici employé pour souligner le caractère politique des exigences ainsi posées qui contient, dans le noyau dur, le respect de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'Homme, mais qui peuvent être aussi plus vaste et englober d'autres critères comme le respect des minorités, l'exécution de bonne foi d'obligations liées à un traité de paix, l'interruption d'opérations militaires, ...³

Nous pouvons donc considérer que l'UE utilise dans ses relations avec les Etats tiers une conditionnalité politique. Néanmoins, les deux expressions, conditionnalité politique et conditionnalité démocratique, sont utilisées de manière identique dans de nombreux ouvrages. Je n'étudierai pas de manière plus approfondie ces deux termes et les utiliserai aussi comme synonyme.

La conditionnalité politique de l'UE est diversifiée et varie selon ses partenaires. Elle prend quatre formes à savoir⁴:

- la *conditionnalité politique préalable* qui reprend la conditionnalité à l'adhésion pour les états candidats (critères de Copenhague) et la conditionnalité d'ouverture de négociations avec un état tiers à certains changements politiques et/ou économiques chez celui-ci ;
- la *conditionnalité politique suspensive* pour ses Etats membres (article 7 du TUE) ;
- une *conditionnalité politique proprement dite* qui prend la forme de la "clause droits de l'Homme" dans ses relations avec les pays ACP et les pays tiers (mais aussi de la « clause sociale » prévue dans le système communautaire de préférences généralisées que je n'aborderai pas ici) ;
- les *incitations* sont des mesures destinées à encourager ou à récompenser les progrès réalisés par un Etat tiers dans les réformes politiques et socio-économiques. (...) A la différence des conditions, les incitations ne sont pas juridiquement contraignantes. »⁵

Dans un premier temps, j'aborderai le développement de la politique de conditionnalité de l'Union européenne pour développer par la suite la mise en œuvre de cette conditionnalité, positive et négative, et soulever certains avantages et inconvénients à ces utilisations.

III. Evolution de la conditionnalité politique de l'Union

La conditionnalité politique de l'UE est le fruit d'une évolution récente à la fois internationale et interne de l'Union.

² SCHNEIDER C., *L'Union européenne et la conditionnalité politique. Une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale*, p.1.

³ SCHNEIDER C., TUCNY E., *Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale*, p.1.

⁴ CANDELA SORIANO M., « L'Union européenne et la protection des Droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », dans *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, pp.3-4.

⁵ CANDELA SORIANO M., op. cit., p.4.

Il fallut attendre la fin de la Guerre froide et du monde bi-polaire pour que l'Union introduise une référence aux droits de l'Homme puis une conditionnalité politique dans ses accords avec les Etats tiers (à la fois les PECO, les pays candidats à l'adhésion et les autres états tiers) ; conditionnalité qui évoluera au fur et à mesure des accords⁶ et de la maturation de ce concept au sein de l'Union. De plus, nous devons beaucoup aux relations entre l'UE et les ACP pour le développement de cette "clause droits de l'Homme".

Les **Traités de Rome** ne prévoyaient pas de référence aux droits de l'Homme. « Les changements relatifs à l'établissement d'une politique extérieure plus ou moins commune, introduits dans les traités par l'Acte unique européen de 1987 et, plus particulièrement par le **Traité de Maastricht** sur l'Union européenne de 1992 [article 11§1 TUE et article 177 TCE], ont établi les fondements juridiques nécessaires au développement de ce type de conditionnalité dans les relations extérieures de l'Union et dans ses relations de coopération au développement. »⁷ L'article 177§2 du Traité CE relatif à la politique de coopération au développement prévoit comme objectifs de cette politique le « développement et [la] consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi [que le] respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »⁸ Pour sa part l'article 11§1 TUE, spécifique à la PESC, inclus dans les objectifs de celle-ci « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »⁹.

Au début des années 80, une tentative d'inclusion des droits de l'Homme dans la **Convention de Lomé III** fut faite lors des négociations de reconduction mais vu l'opposition des pays ACP (pour des motifs variés d'ingérence, de néo-colonialisme, de cohérence entre la politique de l'Union vis-à-vis de l'Afrique du Sud et des pays ACP, ...) les résultats furent modestes et se limitent dans le préambule de l'accord à une référence vague à la Charte des Nations Unies.¹⁰ Néanmoins, cette référence est contrebalancée par des mentions à l'égalité des partenaires, au respect de la souveraineté des Etats et au libre-choix de ceux-ci pour leurs politiques. Cette référence n'est donc pas une conditionnalité de l'aide au développement au respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme.

La fin de la Guerre froide changea la donne. Les PECO, voisins proches de l'Union et futurs marchés économiques porteurs, frappent à sa porte et demandent de l'aide. Enfin, leur volonté, vite affichée, de devenir membres de l'Union, oblige celle-ci à inclure dans ses accords avec les PECO des conditionnalités à la fois démocratiques mais aussi politiques et économiques.

Néanmoins, la première "clause droits de l'Homme" incluse dans un accord avec des Etats tiers fut introduite dans la **Convention de Lomé IV** en 1985. L'article 5 de cet accord « fait du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme le fondement des liens de coopération et des accords entre l'Europe et ses partenaires.»¹¹ « Le respect des droits de

⁶ L'Union introduisit cette "clause droits de l'Homme" dans les accords bilatéraux, commerciaux, d'association, de coopération,... (à l'exception des accords sectoriels).

⁷ CANDELA SORIANO M., op cit, p.5.

La Cour de Justice des Communautés européennes s'est prononcée de manière favorable au recours à l'article 177 comme base juridique pour la "clause droits de l'Homme" incluse dans les accords entre l'Union européenne et les Etats tiers. Affaire C-268/94 Portugal c/Conseil, CJCE, 3 décembre 1996, Rec. P. I-6177

⁸ Article 177 §2 TCE.

⁹ Article 11§1 tiret 5 TUE.

¹⁰ de WILDE d'ESTMAEL T., *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, pp. 380-381.

¹¹ OTIS G., « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclu par l'Union européenne », dans Organisation Internationale de la Francophonie, *Symposium sur l'accès aux financements internationaux, actes de la table ronde préparatoire n°3 « La bonne gouvernance : condition et objet du financement »*, p.150.

l'Homme était donc reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement, et la coopération était conçue comme une contribution à la promotion de ces droits. »¹² Par la suite, cette "clause fondement" fut introduite dans les accords conclus avec des pays d'Amérique latine. Cette clause est imprécise, générale et ne prévoit pas de mécanisme de suspension en cas de violation, ne permettant par-là pas de garantie effective de son utilisation.

La "clause fondement" n'autorise pas, au regard du droit de traités, la suspension ou la dénonciation de l'accord en cas de violation des principes démocratiques et/ou des droits de l'Homme. Seul en effet la "clause élément essentiel" l'autorise conformément aux principes rappelés dans les articles 60 et 65 de la Convention de Vienne qui limitent la dénonciation ou la suspension à l'hypothèse d'une violation substantielle des obligations du partenaire et subordonnent ce droit à des conditions procédurales strictes.

En juin 1991, le Conseil européen adoptait une *Déclaration sur les Droits de l'Homme* réaffirmant que le respect des droits de l'Homme, de l'Etat de droit, et l'existence d'institutions politiques efficaces, responsables et bénéficiant d'une légitimité démocratique, étaient le fondement d'un développement équitable.¹³ En novembre de la même année, le Conseil et des Etats membres réunis au sein du Conseil adoptaient une *Résolution sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement* qui est devenue ensuite un des documents de référence établissant les orientations et principes de la conditionnalité politique de l'Union. « Cette Résolution établissait pour la première fois un lien entre l'aide communautaire et les initiatives prises par les pays en voie de développement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et la réduction des dépenses militaires (...) Ils ont conclu en affirmant que la prise en compte des droits de l'homme dans ses relations avec les pays en développement se fera par l'inclusion dans les futurs accords de coopération, d'une clause de "conditionnalité droits de l'homme et démocratie" ».¹⁴

A partir de 1992, on voit apparaître, en remplacement de la "clause fondement", la "clause élément essentiel" et une clause complémentaire permettant de régir l'exercice du droit de suspension ou de dénonciation¹⁵.

La "clause élément essentiel" permet, à l'opposé de la "clause fondement", d'inscrire les droits de l'Homme comme sujet d'intérêt commun afin de réaliser diverses actions positives ou négatives. « En effet, en qualifiant les droits de l'Homme, la démocratie et l'Etat de droit comme des éléments essentiels de la relation entre les parties, la CE trouvait le fondement nécessaire pour pouvoir suspendre l'accord en cas de violation desdits éléments. »¹⁶

Dans un premier temps, la Communauté a utilisé la clause de suspension, dite "balte", en référence aux accords de coopération conclus en 1992 avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie¹⁷. Cette clause « autorise la suspension avec effet immédiat de l'application de l'accord dans sa totalité ou partiellement en cas d'atteintes graves aux dispositions essentielles. »¹⁸

¹² YAKEMTCHOUK R., « L'Union européenne et le respect des droits de l'Homme par les pays tiers », dans *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, p.50.

¹³ Conseil européen de Luxembourg, « Déclaration sur les Droits de l'Homme, 28 et 29 juin 1991 », dans DUPARC Ch., *La Communauté européenne et les droits de l'Homme*, pp.48-51.

¹⁴ CANDELA SORIANO M., op cit., p.7.

¹⁵ L'inclusion de cette clause complémentaire de suspension permet de ne plus appliquer le régime établi par l'article 65 de la Convention de Vienne.

SCHNEIDER C., TUCNY E., op. cit., p.9.

¹⁶ L'article 60 du Traité de Vienne permet de suspendre un traité en cas de violation substantielle qualifiée au paragraphe 3 de « disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité ».

CANDELA SORIANO M., « Analyse de l'évolution de l'action extérieure de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit », dans *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, p.14.

¹⁷ C'est le même type de clause qui figure dans les accords de coopération avec l'Albanie (11 Mai 1992) et avec la Slovénie (20 Juillet 1993).

¹⁸ SCHNEIDER C., TUCNY E., op. cit., p.9.

Dans un second temps, elle introduit dans les accords la clause de non-exécution ou "clause bulgare", en référence au premier accord dans lequel cette clause fut incluse en 1993.¹⁹ (...) « La clause bulgare renvoie (...) en cas de non respect des obligations substantielles de l'accord à des procédures de consultation préalable sauf en cas d'urgence spéciale. »²⁰ Cette clause, moins « sévère » que la "clause balte" qui ne prévoit que la suspension, « développe des précautions tant procédurales (mécanisme de conciliation) que de fond (recherche de solutions, dans un large éventail de mesures, pour préserver le fonctionnement de la coopération). »²¹

La "clause bulgare" a été complétée par des déclarations interprétatives, en annexe des accords, « par lesquelles les parties contractantes proposent une définition commune d'une part de l'urgence spéciale et des cas de violation substantielle et d'autre part des mesures appropriées justifiées en cas de non accomplissement des obligations »²².

Dans ses conclusions du 29 mai 1995, le Conseil "affaires générales" reprend la Communication de la Commission européenne (COM(95)216) et établit un modèle de "clause droits de l'Homme" à inclure dans les futurs accords conclus par la CE avec les Etats tiers.²³ La Communication de la Commission avait comme objectif d'uniformiser le libellé de la "clause droits de l'Homme". « Jusque là, en effet, la politisation explicite des mesures économiques positives ne s'était faite qu'au coup pas coup, sans grande cohérence d'ensemble, au gré de circonstances jugées opportunes. »²⁴

Le modèle retenu proposait d'inclure dans les considérants des accords une référence générale au respect des droits de l'Homme et des valeurs démocratiques et une référence aux instruments universels et régionaux communs aux deux parties. Enfin, dans l'accord même, il était prévu d'y inclure un article X, reprenant les "éléments essentiels", un article Y relatif à la "clause de non-exécution"²⁵ et des déclarations interprétatives de l'article Y définissant les termes "cas d'urgence spéciale" et "mesures appropriées".²⁶

Cette communication et cette décision du Conseil officialisent l'application universelle de la conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Néanmoins, il faut remarquer que cette politique de conditionnalité sera contestée, entre autre, par l'Australie qui refusa de signer un accord comprenant ce principe, et que la modélisation de la clause aura un impact relatif vu que l'article X sera légèrement modifié selon les accords/partenaires et qu'il n'apparaîtra pas toujours à la même place dans les traités.

« Depuis lors, une clause "Droits de l'homme" est incluse dans tous les accords bilatéraux à caractère général (à l'exception des accords sectoriels sur les textiles, les produits agricoles, etc.). Plus de 20 accords comprenant cette clause ont déjà été signés. Ces accords s'ajoutent à plus de 30 autres, négociés avant mai 1995. Si l'on inclut la Convention de Lomé, la clause "Droits de l'homme" s'applique à plus de 120 pays. »²⁷

Lors de sa révision à mi-parcours en 1995, un nouvel article, 366bis, sera ajouté à la **Convention de Lomé IV**. L'article 5, présent lors de la première mouture, reprend la "clause

¹⁹ Elle a été étendue ultérieurement aux accords européens signés avec d'autres futurs candidats (Roumanie, République Tchèque, Slovaquie) puis à certains accords de partenariat et de coopération (APC) avec les Etats issus de l'ex Empire Soviétique (Russie, Ukraine, Moldavie, etc.).

²⁰ SCHNEIDER C., TUCNY E., op. cit., p.9.

²¹ SCHNEIDER C., TUCNY E., op. cit., p.9.

²² SCHNEIDER C., TUCNY E., op. cit., p.9.

²³ Bulletin UE 05-1995, Droits de l'homme (3/12).

CANDELA SORIANO M., « Analyse de l'évolution de l'action extérieure de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit », dans *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, p.17.

²⁴ de WILDE d'ESTMAEL T., op.cit., p. 361.

²⁵ ou "clause bulgare".

²⁶ COM(95)216, pp. 9-10.

²⁷ Conseil de l'Union européenne, *Note 11317 du Secrétariat général ayant pour objet « Projet du rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme »*, pp.34-35.

éléments essentiels" et ce nouvel article, la "clause de non-exécution" et un mécanisme de consultation paritaire. Cette clause autorise la suspension (partielle ou totale) de l'accord tout en l'encadrant par des procédures très précises de consultation préalable.²⁸

La formulation sans doute la plus achevée de la conditionnalité politique et de la "clause des droits de l'Homme" se trouve aux articles 9 et 96 de l'**Accord de Cotonou** signé en 2000 et entré en vigueur le 1^{er} avril 2003.²⁹ L'article 9 reprend la "clause d'éléments essentiels" dans laquelle les parties se réfèrent à leurs obligations et à leurs engagements internationaux en matière de respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques et de l'Etat de droit. De plus, « l'égalité entre les hommes et les femmes est également réaffirmée dans ce contexte. Une nouvelle procédure de consultation a été définie [à l'article 96] pour les cas de violation des éléments essentiels. Par comparaison avec les dispositions de la Convention de Lomé, l'accord de Cotonou met davantage l'accent sur la responsabilité de l'Etat concerné et prévoit une plus grande flexibilité dans le processus de consultation. En cas d'urgence particulière - c'est-à-dire dans les cas de violation grave de l'un des éléments essentiels -, des mesures peuvent être prises immédiatement. Elles sont alors notifiées à l'autre partie et au Conseil des ministres ACP-CE. »³⁰

« En outre, les parties ont convenu [dans l'article 97] que les cas graves de corruption, active et passive, pourraient désormais entraîner la mise en oeuvre d'une clause de non-exécution spécifique. Cette procédure sera appliquée non seulement en cas de corruption impliquant des fonds du FED mais aussi, plus largement, dans tout pays où la Communauté est financièrement impliquée et/ou la corruption constitue un obstacle au développement. »³¹

Le **Traité de Nice** de 2001 prévoit dans son article 181 A relatif à la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers que « la politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

Enfin, le **Traité constitutionnel**, même s'il n'est pas "encore" en vigueur, montre la volonté d'inclure plus avant les droits de l'Homme au niveau interne, via, entre autre, l'inclusion de la Charte des Droits de l'Homme, et au niveau externe, via le rassemblement sous le même titre, "L'action extérieure de l'Union", de toutes les politiques, communautaires ou non, de l'Europe vis-à-vis des Etats tiers. Ainsi, l'article III-292 note que les principes à la base de l'action extérieure de l'Union sont « la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. » De plus, les actions et les politiques que l'Union mène dans ses relations internationales doivent consolider et soutenir ces principes. La question des mesures restrictives est aussi clarifiée dans un chapitre à part entière sur cette question (Chapitre V, article III-322). « La première partie de l'article réunit les apports des articles 301 et 60 du TCE (voir plus loin) et adapte la procédure majoritaire au rôle central joué par le ministre des Affaires étrangères. »³² La deuxième partie de l'article tient compte de l'évolution de la pratique coercitive internationale qui emploie de manière récurrente les sanctions contre des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités non étatiques. « En établissant un chapitre distinct pour ces différentes mesures, le traité constitutionnel indique, pour l'avenir, l'autonomie de ce pan de l'action extérieure de l'Union, qui relève pour l'heure de la combinaison des deux premiers piliers. »³³

²⁸ SCHNEIDER C., TUCNY E., op. cit., p.5.

²⁹ OTIS G., op. cit., p.150.

³⁰ Conseil de l'Union européenne, op. cit., pp.34-35.

³¹ Ibidem, p.36.

³² de WILDE d'ESTAEEL T., *La PESC et la perspective incertaine du traité établissant une Constitution pour l'Europe*, p.40.

³³ Ibidem, p.41.

IV. Mise en œuvre de la conditionnalité

La conditionnalité démocratique est une politique de *linkage* qui «consiste à lier (*to link*) la politique économique d'un État avec un autre État à l'octroi par ce pays de concessions politiques ou économiques.»³⁴ Cette stratégie de *linkage* peut se faire de deux manières; soit de façon positive, via un ensemble de politiques préventives, soit de manière négative, via des sanctions.

La politique de conditionnalité démocratique de l'Union se veut donc à la fois un incitant et une menace de sanction.³⁵ Cependant, l'Union privilégie « le dialogue et les mesures positives, comme un soutien commun à la démocratie et aux droits de l'homme.(...) [ainsi] que la prévention des crises, via l'établissement de relations cohérentes et à long terme.»³⁶

Lorsque les démarches positives, préventives et constructives, prédominantes dans la politique de l'Union n'ont pas abouti à faire cesser les violations, les sanctions, *ultima ratio*, interviennent.³⁷ Néanmoins, même si l'Union a de plus en plus recours aux sanctions, mais pas systématiquement, il faut noter que celles-ci n'interviennent qu'en cas de violations particulièrement caractérisées des droits de l'Homme.

Les sanctions, aussi appelées contre-mesures ont été définies comme « une réaction unilatérale dirigée contre un ou d'autres Etats, émanant d'un Etat qui considère leur comportement comme inamical ou contraire à leurs engagements internationaux.(...)

Certains auteurs distinguent les sanctions *stricto sensu*, c'est-à-dire celles qui changent fondamentalement la nature préexistence des relations juridiques, des mesures restrictives qui sont prévues *ab initio*, en application, par exemple, d'une clause conventionnelle.»³⁸

On peut souligner que celle-ci fait partie de la deuxième catégorie de sanction car elle ne transforme pas la nature des relations juridiques et est prévue dans les accords entre l'Union et les Etats tiers.³⁹ « Cette clause ne vise pas à établir de nouvelles normes en matière de protection internationale des droits l'homme. Elle ne fait que réaffirmer des engagements existants qui, en tant qu'éléments constitutifs du droit international général, lient déjà tous les États, ainsi que la Communauté européenne en sa qualité de sujet de droit international. »⁴⁰

J'aborderai en premier lieu les procédures mises en oeuvre par l'Union européenne pour prendre des sanctions ou suspendre un accord. Par la suite, je développerai les mesures positives et les mesures négatives. J'étayerai ces données par des exemples de sanctions prises par l'Union contre des Etats tiers.

A. Procédure de mise en œuvre de la conditionnalité

La "clause droits de l'Homme" en elle-même n'établit ni comment les sanctions doivent être appliquées ni par quelles mesures l'UE doit réagir en cas de violation.⁴¹ La procédure de mise

³⁴ OTIS G., *op.cit.*, p. 152.

³⁵ de WILDE d'ESTMAEL T., *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, p.359.

³⁶ COM(2001)252, p.10.

³⁷ AUVRET-FINCK J., « Les procédures de sanction internationale en vigueur dans l'ordre interne de l'Union et la défense des droits de l'homme dans le monde », dans *Revue trimestrielle de droit européen*, p.1.

³⁸ AUVRET-FINCK J., *op. cit.*, pp. 1-2.

³⁹ BRANDTNER Barbara, ROSAS Allan, «Human Rights and the External relations of the European Community: an analysis of doctrine and practice», dans *European Journal of International Law*, p.474.

⁴⁰ Conseil de l'Union européenne, *op. cit.*, pp.34-35.

⁴¹ KOBLANCK M., *What's in a human rights clause ?*, p.19

en œuvre de la conditionnalité sera introduite par le Traité de Maastricht et, plus de façon plus spécial dans l'Accord de Cotonou par l'article 96.

Toutefois, la CE n'avait pas attendu le Traité sur l'Union européenne et la politique de conditionnalité pour adopter des sanctions contre des Etats tiers. Elle l'a fait soit dans le cadre de répercussions de décisions prises par les Nations Unies (Irak en 1990, Libye en 1992, ...) , soit de sa propre initiative (URSS 1981, Argentine 1982, ...).⁴²

Avant la mise en place de la Coopération politique européenne en 1970, les mesures restrictives étaient uniquement de compétence nationale. Par la suite et avec l'instauration formelle de la Coopération politique européenne par l'Acte unique, le recours aux sanctions s'inscrit dans le champs de la concertation interétatique.⁴³ Les décisions étaient prises par les Etats membres et la CE était chargée de veiller à une bonne exécution de ces mesures.⁴⁴ La plupart de ces décisions avaient comme base juridique l'article 133 TCE mais certaines étaient fondées sur l'article 308 TCE ou sur des dispositions relatives à la politique agricole commune, la politique des transport, la libre circulation des capitaux,....⁴⁵

Le Traité sur l'Union Européenne introduit expressément, via l'article 301 TCE, une base juridique pour l'adoption par la Communauté de sanctions. Ce nouvel article ne vient pas en concurrence au précédent article 133, il ne fait selon l'avis de plusieurs auteurs que conforter la pratique qui existait avant son adoption.⁴⁶

Cependant, la procédure d'adoption des sanctions est double; la première dépend de la PESC et l'autre des dispositions communautaires.

L'un des objectifs de la **PESC** (article 11§1 TUE) est « le développement et le renforcement de la démocratie, et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Pour réaliser cet objectif, le Conseil européen peut donc fixer « les principes et les orientations générales [article 13 TUE] sur la base desquels le Conseil de l'Union européenne se prononcera [à l'unanimité] en faveur de sanctions par des positions communes ou des actions communes. »⁴⁷ Ces décisions seront alors mises en œuvre par la Présidence de la Communauté. Dans cette procédure, la Commission et le Parlement européen (PE) ont des rôles réduits.⁴⁸

Les sanctions sortant du cadre communautaire doivent donc être prises soit par les Etats isolément soit de manière collégiale dans le cadre de la PESC.

Le Traité de Maastricht instaure aussi, via l'**article 301 TCE**, une procédure de sanction communautaire⁴⁹. Cet article « autorise le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission à prendre les mesures urgentes nécessaires [en vue de l'interruption ou de la réduction, totale ou partielle, des relations économiques avec un ou plusieurs états tiers] à la suite de l'action commune ou de la position commune adoptée par le

⁴² RIDEAU J., «Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'Homme », dans *Recueil des cours. Collected courses of The Hague Academy of International law. 1997*, p.431.

de WILDE d'ESTAEEL T., *La PESC et la perspective incertaine du traité établissant une Constitution pour l'Europe*, p.39.

⁴³ AUVRET-FINCK J., *op. cit.*, p.5.

⁴⁴ TABIOU N., *Les sanctions économiques internationales et la Communauté européenne*

⁴⁵ RIDEAU J., *op. cit.*, p. 431. et AUVRET-FINCK J., *op. cit.*, p.7.

⁴⁶ TABIOU N., *op. cit.*

⁴⁷ RIDEAU J., *op. cit.*, p.439.

⁴⁸ Le Parlement européen est seulement informé par la Présidence de l'évolution de la PESC et donc des sanctions. Le PE fait pression sur le Conseil via des rapports annuels sur les droits de l'Homme, des questions parlementaires et le débat annuel sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC. (article 21 TUE).

La Commission n'a pour sa part pas de pouvoir d'initiative dans le cadre de la PESC mais « peut saisir le Conseil de toute question relevant e la Politique étrangère et de sécurité commune et soumettre des propositions au Conseil » (article 22 TUE) De plus, la Commission est « pleinement associée aux tâches de la Présidence » (article 18§4 TUE).

⁴⁹ Le Traité de Maastricht a aussi introduit l'article 60 TCE relatif aux mesures restrictives concernant les capitaux et les paiements.

Conseil »⁵⁰ dans le cadre de la PESC. Dans cette procédure, la consultation du Parlement européen n'est pas obligatoire, mais est pratiquée couramment.⁵¹

L'article 301 TCE tend à agencer les interventions politiques et économiques de l'Union. Il vise la cohérence dans les relations extérieures de l'Union qui dépendent des deux piliers.⁵²

Cependant, il semble que les sanctions prises dans le cadre communautaire soient subordonnées à une prise de décision inter-gouvernementale dans le cadre de la PESC. « Toutefois cette impulsion de la PESC, n'ôte en rien le caractère autonome des sanctions adoptées par la CE en vertu de cet article. Tout d'abord parce que les mesures visées font partie des compétences de la CE. Par définition, les relations économiques relèvent pour la plupart de la politique commerciale commune. Il s'agit de tout ce qui relève des échanges internationaux de nature commerciale avec une extension pour le secteur financier et les prestations de services. (...) Certes, la décision politique échappe à la CE mais la décision commerciale et économique lui revient entièrement. »⁵³

Madame Auvret-Finck souligne, quant à elle, que cet article 301 TCE a un triple but : sécurité juridique, cohérence et simplification. Premièrement, permettre à la Communauté de prendre des sanctions en exécution de résolutions des Nations Unies. Le droit de l'ONU n'étant opposable qu'aux Etats membres, il faut préalablement aux mesures communautaires qu'ils prennent une décision dans le cadre de la PESC. Le besoin de cohérence entre les actions de la Communauté et les actes de la PESC est aussi souligné. « L'exigence de cohérence implique, plus généralement, que le Conseil ne saurait adopter de sanctions sur le fondement de l'article 301 sans décision préalable PESC. »⁵⁴ Mais l'avantage principal de cet article est la mise en place d'une procédure de sanction unique quel que soit le domaine matériel des sanctions en cause.⁵⁵

Néanmoins, l'intervention du 2^{ème} pilier dans les sanctions communautaires limite le champ d'intervention de la Communauté. L'unanimité des décisions PESC permet à un seul Etat membre de limiter ou de diluer les sanctions possibles contre un partenaire.⁵⁶ Le doublement des actes alourdi la prise de décision et conditionne les sanctions aux intérêts des Etats membres.

De plus, la suspension ou la résiliation d'un accord est régit par **l'article 300§2 TCE**.

« Le Conseil paraît dénoncer les accords internationaux, sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen lorsqu'il s'agit d'accords dont la conclusion nécessite l'avis conforme du PE » (cas de la Yougoslavie) ou des Etats membres pour les accords mixtes.⁵⁷ Si l'avis conforme du Parlement n'est pas nécessaire, le PE est seulement informé de la décision du Conseil.⁵⁸ La suspension ou la dénonciation d'un accord semble donc suivre la même procédure que celle pour sa conclusion (*actus contrarius*)

Dans ce cadre, une décision de la PESC n'est pas nécessaire. « En pratique, cependant, ce type de mesure est généralement précédé par un tel acte. A priori, pour les suspensions, et surtout pour les dénonciations, le parallélisme des formes avec la conclusion semble être respecté ».⁵⁹

⁵⁰ RIDEAU J., op. cit., p.442.

⁵¹ RIDEAU J., op. cit., p.443.

⁵² RIDEAU J., op. cit., p.437.

⁵³ TABIOU N., op. cit.

⁵⁴ AUVRET-FINCK J., op. cit., p.9.

⁵⁵ AUVRET-FINCK J., op. cit., p.9.

⁵⁶ Ainsi, la Commission européenne a estimé que le refus d'un Etat membre de voir infliger des sanctions financières à Haïti a obligé la Communauté à se borner à des sanctions économiques classiques. RIDEAU J., op.cit., p. 446.

⁵⁷ RIDEAU J., op.cit., p. 443. et KOBLANCK M., op. cit., p. 17.

⁵⁸ considérant K, *Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, 2005/2057(INI), 14 février 2006.

⁵⁹ RIDEAU J., op.cit., p. 443.

Nous pouvons donc voir qu'il existe deux procédures pour gérer le même problème. La mise en œuvre de la conditionnalité démocratique se trouve limitée par une prise de décision à l'unanimité des Etats membres. Les critiques de cette double prise de décision – aussi soulignée par la Commission européenne – sont expliquées par certains auteurs par la nature économique de la Communauté. Ils « s'accordent pour reconnaître que la sanction adoptée par la CE, même si elle a un objet économique, répond presque toujours à des buts politiques. Organisation économique n'ayant a priori aucun objectif politique, la CE ne peut prendre l'initiative politique préalable à la sanction économique. La nature politique de la sanction communautaire fait intervenir ainsi le domaine de la coopération politique dans la prise de décision. Il s'agit donc d'une corrélation entre la coopération politique européenne, (devenue la Politique Européenne de Sécurité Collective, PESC avec le traité de Maastricht), et la compétence communautaire. La première prend la décision de principe de la sanction tandis que la seconde prend toutes les mesures nécessaires à sa mise en oeuvre. »⁶⁰ Enfin, les traités ne prévoient pas de procédures spécifiques pour l'adoption de mesures restrictives dans le cadre de la conditionnalité démocratique. Cette absence d'une procédure spécifique est donc à regretter.⁶¹

Dans le cadre de la **Convention de Cotonou**, et avant cela de Lomé IV bis, une procédure spécifique de consultation, pouvant aboutir à la suspension, a été installée.⁶²

Cette procédure est spécifique aux violations de la "clause éléments essentiels" et vise les violations des droits de l'Homme. Cette procédure « ouvre la voie, *"nonobstant le dialogue politique mené de façon régulière entre les parties"*, à une procédure de consultation qui, au terme d'un délai maximal de 60 jours, autorise l'adoption de "mesures appropriées" si aucune solution acceptable par les parties n'est trouvée. Ceci signifie donc que la Communauté comme les Etats membres possèdent un droit de regard sur le respect par les Etats ACP signataires des obligations découlant de l'article 9§2 de l'Accord ["clause élément essentiel"]. On suppose que la violation doit être suffisamment sérieuse, mais pas nécessairement grave - puisqu'une atteinte grave est qualifiée en cas d'extrême urgence et entraîne alors l'adoption *immédiate* de mesures appropriées. »⁶³ La Commission européenne note aussi que « ces dispositions (...) se montrent par conséquent ambitieuses et constituent une avancée en termes de protection des droits de l'homme ; il conviendra toutefois de préciser un certain nombre de points afin de les rendre effectives. Ainsi, l'Accord ne précise pas les modalités selon lesquelles les consultations sont menées, ce qui suppose une décision au cas par cas, ni les modalités suivant lesquelles les mesures appropriées sont adoptées [qui décide et selon quelle procédure ?]. Ces imprécisions laissent à penser que, le cas échéant, des retards importants pourront en résulter au sein même de la Communauté, alors que les tergiversations administratives ne sont pas de mise dans ce genre de situation. »⁶⁴

Le Conseil a répondu à cette remarque en adoptant une décision sur la procédure de mise en œuvre de cet article. ⁶⁵« Il est prévu que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider de prendre des mesures appropriées pouvant aller jusqu'à la suspension partielle, à l'expiration des délais de consultations fixés par l'article 96 (60 jours). La même règle s'applique immédiatement en cas d'urgence ou de refus de procéder à des consultations. Le Conseil se prononce à l'unanimité sur la suspension totale de l'application de l'accord de Cotonou à l'égard de l'Etat ACP concerné. Le Parlement

⁶⁰ TABIOU N., op.cit.

⁶¹ Comme nous le verrons plus loin, cette absence entraîne un manque d'utilisation de la "clause droits de l'Homme" comme seul vecteur de sanctions.

⁶² Une procédure de règlement des différends est aussi prévue dans les accords d'association européens et euroméditerranéens (sauf pour la Syrie). voir BARTELS L., *Clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords internationaux de l'UE*, p.6.

⁶³ Commission européenne, *Rapport de synthèse des activités de la Communauté européenne dans le champ des droits de l'Homme, de la Bonne gouvernance et de la démocratie*, p. 8.

⁶⁴ Ibidem, p. 8.

⁶⁵ Décision 1999/214/CE du Conseil du 11 mars 1999, JOCE L 75, 20 mars 1999 remplacée par l'accord interne 2000/771/CE, JOCE L 317, 15 décembre 2000

européen, quant à lui, est immédiatement et pleinement informé de toute décision adoptée dans le cadre de cette procédure. »⁶⁶

Cette particularité procédurale de l'accord UE-ACP est à souligner. Est-ce dû à cette différence que seules des sanctions ou procédures de sanctions entamées ont été faites dans le cadre de l'Accord UE/ACP. Serait-ce par ce que les pays ACP sont les plus nombreux à être liés par la conditionnalité démocratique ou parce qu'ils sont vulnérables ? De même, parmi les ACP sanctionnés, nous trouvons majoritairement de petits pays sans véritable intérêt économique ou géostratégique pour les Etats membres de l'UE.

Le rôle des différentes institutions pour la mise en œuvre de la conditionnalité démocratique est bien défini par les articles des traités et par la procédure spécifique de l'Accord de Cotonou.

Le Conseil et les Etats membres prennent les décisions, la Commission peut saisir le Conseil, prendre les mesures urgentes et applique les sanctions et le Parlement est seulement informé.

Néanmoins, les institutions européennes ont aussi d'autres préoccupations relatives aux droits de l'Homme que les sanctions. Ainsi, le Conseil a institué en 1987 un Groupe "droits de l'Homme" dont le mandat a été étendu en 2003 à tous les aspects des relations extérieures de l'UE liés aux droits de l'Homme. Aussi, en janvier 2005, un représentant personnel au Secrétaire Général / Haut représentant pour les droits de l'Homme dans le domaine de la PESC a été nommé. Il s'agit de monsieur Michael Matthiessen.

Pour sa part, la Commission européenne développe dans plusieurs documents⁶⁷ la procédure de conditionnalité, sa mise en œuvre et les droits de l'Homme en général, mais aussi participe aux respects des droits de l'Homme et de la démocratie dans le monde via ses programmes d'aides extérieures (PHARE, TACIS, MEDA, ...) mais aussi via un instrument plus spécifique, *l'Initiative européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme* (IEDDH⁶⁸). Il serait souhaitable qu'une direction générale horizontale pour toutes les politiques de l'Union ayant un lien avec les droits de l'Homme soit créée au sein de la Commission (et pas seulement un service).

De même, le Parlement européen vote chaque année un rapport sur les droits de l'Homme dans le monde et en Europe. Aussi, il donne son avis en matière de droits fondamentaux et de démocratie, via, entre autre, sa Commission affaires étrangères et sa sous-commission droits de l'homme, à travers de nombreux rapports, résolutions et déclarations. Dernièrement dans sa Résolution relative à la "clause droits de l'Homme", le Parlement européen a appelé à une révision de cette clause afin d'y introduire plus de transparence, de cohérence et une plus grande participation du PE.⁶⁹

Enfin, la Cour de Justice des Communautés européennes peut être amenée à se prononcer sur la légalité des décisions adoptées dans le cadre d'une procédure de sanction mais les actes pris dans le cadre de la PESC échappent à son contrôle direct.

B. La conditionnalité positive ou la politique de "la carotte"

La Résolution du Conseil du 28 novembre 1991 marque une évolution dans la politique de développement de la CE. Son « incidence (...) sur la politique de la Communauté a été double : en premier lieu, la Communauté ne considère plus le développement des pays bénéficiaires comme indépendant d'un gouvernement responsable, de la démocratie, et du

⁶⁶ AUVRET-FINCK J., op. cit., p.11

⁶⁷ Par exemples: COM(95)216, COM(95)567, COM (2001)252

⁶⁸ L'IEDDH a été créé en 1994. Ses activités de promotion visent le respect des droits de l'Homme, exclusivement des droits civils et politiques, de la démocratie et de l'Etat de droit. Son budget pour 2005-2006 était de 207 millions d'Euros. L'IEDDH sera remplacé dès 2007 par un nouveau programme (voir COM(2006)23 final).

⁶⁹ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, 2005/2057(INI), 14 février 2006.

respect des droits de l'homme ; en deuxième lieu, une approche intégrée a été définie, et elle comprend des mesures tant négatives que positives. »⁷⁰

Néanmoins, le Conseil soulignait que « la Communauté et ses Etats membres accorderont une haute priorité à une approche positive encourageant le respect des droits de l'homme et favorisant la démocratie. »

Cette volonté affichée de privilégier une conditionnalité positive a pour objectif de mettre en place dans les Etats tiers un environnement propice au développement durable. Pour cela, la Communauté envisage de financer un développement centré sur l'Homme et fondé sur la démocratie et les droits de l'Homme. « Les initiatives positives visent à apporter une assistance aux pays dans le besoin en construisant la société et en établissant les conditions de la démocratie, d'un développement durable et du respect des droits de l'homme. »⁷¹

Si les études ont montré l'inefficacité des sanctions économiques si pas leur nuisance pour la population du pays incriminé, les mesures positives présentent divers avantages. Ces mesures permettent une politique pro-active de la CE « qui remonte aux causes profondes du problème au lieu d'attendre des résultats non souhaités pour ensuite s'efforcer d'y porter remède. »⁷² De plus, il est plus facile pour la Communauté de trouver un terrain d'action et d'entente avec le pays partenaire et par-là même d'éviter de tomber dans les critiques d'ingérence dans les affaires intérieures d'un état souverain. De plus, elles permettent de traiter des situations qui ne relèvent pas de violations étatiques mais qui sont des obstacles à la démocratie, au respect des droits de l'Homme et au développement tels que la corruption, le terrorisme, ...⁷³

Cependant, il faut noter que les mesures positives peuvent avoir des effets négatifs. Ainsi les ONG bénéficiant de l'aide décentralisée peuvent être des organismes gouvernementaux déguisés ou des associations adverses au régime qui visent son renversement ; ou, les aides peuvent soutenir un Etat fort qui nie les droits fondamentaux (ex : aide à l'Ethiopie en guerre, au régime de Sali Berisha en Albanie, ...)⁷⁴

Les soutiens positifs aux pays tiers peuvent être de diverses natures (promotion de droits de l'Homme, assistance technique, aide financière,...). La Résolution de 1991 en cite quelques uns.

Le **dialogue politique** est la forme privilégiée d'action préventive de la Communauté. Bien que ne reposant pas sur la "clause droits de l'Homme"⁷⁵, ces dialogues peuvent s'avérer utiles au développement et au maintien de lien entre la Communauté et l'état partenaire.

Dans le cadre de ces dialogues, les parties passent en revue divers sujets d'intérêt commun afin de réaliser des objectifs, notamment la paix, la sécurité, la démocratie et la stabilité régionale.⁷⁶ « Ce dialogue a pour objectif d'échanger des informations, d'encourager la compréhension mutuelle ainsi que de faciliter la définition de priorités et de principes communs. »⁷⁷ De plus, le dialogue sert aussi à « prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non-exécution. »⁷⁸ Cette approche permet aussi de tenir compte des situations nationales différentes de chaque partenaire.⁷⁹

⁷⁰ SIMMA B., ASCHENBRENNER J. B., SCHULTEYE C., op.cit., p.603.

⁷¹ Ibidem, p.602.

⁷² Ibidem, p.602.

⁷³ SCHNEIDER C., TUCNY E., op. cit., p.11.

⁷⁴ SIMMA B., ASCHENBRENNER J. B., SCHULTEYE C., op.cit., p.601.

⁷⁵ BARTELS L., op.cit., p.9.

Ainsi dans l'Accord de Cotonou, l'article 8 est spécialement consacré au dialogue politique.

⁷⁶ Pour la Commission européenne, ce dialogue sur les droits de l'Homme et la démocratie devrait être à double sens et permettre un débat sur les questions des droits de l'Homme et de la démocratie au sein de l'Union européenne. De même, je pense que la "clause élément essentiel", elle-même, pourrait être invoquée par un Etat tiers à l'encontre l'Union. COM(2001)252, p.10.

⁷⁷ Article 8 §2 Accord de Cotonou.

⁷⁸ Article 8 §2 Accord de Cotonou.

⁷⁹ OTIS G., op. cit., p.157.

L'instauration de ce type de dialogue a aussi été aménagée avec des pays dont les accords ne prévoient pas de clause droits de l'Homme comme la Chine, l'Iran, les Etats-Unis,...

La conditionnalité positive de la Communauté inclus aussi une **approche décentralisée** en matière de coopération. « De manière générale, la coopération décentralisée vise à développer les relations au niveau local et régional et à regrouper toutes les composantes de la société civile, en impliquant de ce fait la population particulière dans toute la mesure du possible. (...) Les objectifs de la coopération décentralisée sont la mise en place d'un mécanisme de développement faisant davantage appel à la participation et répondant aux besoins et aux initiatives des populations des pays en développement, la diversification et le renforcement de la société civile et des fondements démocratiques dans ces pays ainsi que la mobilisation des agents décentralisés dans les pays en développement et dans l'Union européenne.»⁸⁰

Dans le cas de la mise en place de mesures coercitives, la coopération décentralisée permet également à l'Union de rester présente sur le terrain, et donc de venir en aide aux populations, sans soutenir le régime en place.⁸¹

Enfin, une série d'**autres mesures** peuvent être prises dans le cadre :

- de l'assistance démocratique pour promouvoir, par exemple, l'indépendance des médias, la liberté d'expression et de la presse, ... ;
- du soutien à l'instauration de la démocratie et l'amélioration des droits de l'homme ;
- de l'aide à l'assistance et à l'observation des élections ;
- de la promotion de l'égalité des genres ;
- de la mise en œuvre et du soutien de l'Etat de droit, notamment par des actions de soutien à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à son renforcement via la formation du personnel juridique, la formation des fonctionnaires aux droits de l'Homme, l'équipement administratif, la mise en place de médiateurs nationaux ;
- ...

La conditionnalité diplomatique de l'Union se fondant principalement sur la prévention, il serait utile que la Communauté envisage une étude exhaustive sur l'incidence de ces mesures. Les premières **évaluations** ont débouché sur une estimation positive de la politique pro-active de la Communauté. Néanmoins, il faut faire quelques remarques. Tout d'abord, les mesures sont des réponses inadéquates à de graves violations des droits de l'Homme ou de clairs arrêts du processus démocratique.⁸² Dans ce sens, là où l'Union voit des avancées significatives lors de ses dialogues politiques avec un Etat tiers, comme la Chine par exemple, le militant droit de l'Homme n'y voit que des annonces diplomatiques.⁸³ Si le dialogue politique est l'instrument privilégié de l'Union, il ne peut à lui seul défendre la démocratie et les droits de l'Homme. Des actions plus concrètes doivent aussi être menées pour aboutir à plus de respect de ces principes.

La coopération décentralisée peut aussi s'avérer mal aisée faute de collaboration des gouvernements en place ou de société civile structurée. Elle ne peut donc être le seul instrument d'intervention de la Communauté dans les pays tiers. En soutenant la démocratie et l'Etat de droit, l'Union doit aussi être vigilante à ne pas importer dans les pays tiers un modèle occidental qui ne se fonderait sur aucune base locale. De même, il faut veiller à ne pas réduire la démocratie et les droits de l'Homme à la tenue d'élections multipartites.

Aussi, il faut souligner que l'assistance de la Communauté sous la forme de mesures positives ne représente que 2% de l'assistance totale accordée par la Communauté.⁸⁴ Le volet financier

⁸⁰ SIMMA B., ASCHENBRENNER J. B., SCHULTEYE C., op.cit., pp.630-631.

⁸¹ KOBLANCK M., op. cit., p. 43.

⁸² SMITH K. op. cit., p.269.

⁸³ KOBLANCK M., op. cit., pp. 45-46.

⁸⁴ SIMMA B., ASCHENBRENNER J. B., SCHULTEYE C., op.cit., p. 593.

ne suit donc pas la volonté politique affichée de faire du respect des droits de l'Homme et de la démocratie un des objectifs de sa politique extérieur.

C. La conditionnalité négative ou la politique du "bâton"

Dépendante du Traité de Vienne pour sanctionner un état, la Communauté européenne a introduit dans ses accords, dès 1992, une clause de non exécution lui permettant de dénoncer un accord.

En cas de non-respect de la "clause élément essentiel", la Communauté a la liberté de mettre en place des sanctions vis-à-vis de son partenaire incriminé. La procédure de sanction et de suspension d'un accord a été introduite par le Traité de Maastricht ou dépend de procédures incluses dans les accords mêmes.

En corollaire aux mesures positives, la Résolution du Conseil du 28 novembre 1991 prévoyait aussi des mesures de coercition. **L'éventail de ces mesures** est suffisamment large pour permettre des réactions graduées en fonction de la gravité des cas d'espèce. Elles vont, par ordre croissant, des démarches confidentielles ou publiques, à la modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés, au report des signatures ou de décisions nécessaires à la mise en oeuvre de la coopération, à la réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique, au report de la tenue d'une commission mixte, à la suspension de contacts bilatéraux à haut niveau, à l'ajournement de nouveaux projets, au refus de donner suite à des initiatives du partenaire, à des embargos commerciaux, à la suspension des ventes d'armes et de la coopération militaire et à suspension de la coopération avec les Etats concernés.⁸⁵

De toutes ces mesures, l'Union européenne privilégie la démarche déclarative. Se bornant à condamner publiquement les violations, l'Union se voit souvent critiquée pour son inaction ou sa faiblesse. Malgré ce fait, la *realpolitik* de la Communauté veut qu'elle agisse principalement via des voies plus obscures de la diplomatie, via des rencontres informelles, ... Un dialogue vaut mieux que pas de dialogue. «Assurément de petites avancées partielles valent mieux que l'immobilisation stérile sur des principes érigés en dogmes.»⁸⁶

Nonobstant les cas d'urgence particulière nécessitant une réaction immédiate, la Communauté européenne exploite toutes les possibilités qui lui sont fournies avant de recourir aux sanctions. Dans cette hypothèse, la Commission a dégagé **trois principes** qui doivent encadrer la mise en oeuvre des sanctions⁸⁷ :

- les mesures arrêtées doivent être guidées par des critères objectifs et équitables et proportionnelles à la violation;
- les mesures négatives doivent éviter de pénaliser la population du pays en cause et en particulier ses couches les plus pauvres (et dans tous les cas, l'aide humanitaire ne pourra jamais être retirée) ;
- la décision sur les mesures appropriées doit être coordonnée et cohérente avec les mesures adoptées par les Etats membres.

La conditionnalité négative vise essentiellement **trois objectifs**⁸⁸. Premièrement, condamner l'attitude du pays incriminé et par-là faire pression sur lui pour l'amener à un changement de comportement⁸⁹. Deuxièmement, la condamnation publique de l'Union européenne la

⁸⁵ COM(95)216, annexe 2.

⁸⁶ de WILDE d'ESTMAEL T., *La PESC et la perspective incertaine du traité établissant une Constitution pour l'Europe*, p. 46.

⁸⁷ COM(98)146, pp.20-21.

⁸⁸ de WILDE d'ESTMAEL T., « Les sanctions contre l'Autriche. Motifs, objectifs, issues », dans *Critique internationale*, pp. 8-10.

⁸⁹ COLONOMOS A., *La morale dans les relations internationales*, p.126.

conforte dans son identité politique, à la fois face à elle-même et à son opinion publique. Enfin, par son consensus, l'Union montre à la scène internationale qu'elle peut être un acteur de premier plan.

Les **conséquences** négatives des sanctions économiques internationales font couler beaucoup d'encre. Nous pouvons faire un rapprochement entre ces conséquences et les effets de la conditionnalité négative mise en œuvre par l'Union.

Les conséquences peuvent être d'ordre économique : destruction de l'économie, impact sur les économies des pays voisins, ... Ces répercussions peuvent, parfois, s'avérer irréversibles même après la levée des sanctions.⁹⁰

Malgré la volonté de ne pas nuire aux populations, celles-ci continuent à être les premières victimes des mesures coercitives. « Tout comme lors des conflits armés, la guerre économique touche plus particulièrement les populations vulnérables, telles les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les personnes âgées ainsi que les personnes les plus pauvres. »⁹¹

Les sanctions n'auront pas l'effet désiré si l'Etat est prêt à répondre à ces mesures. Les régimes forts, sans institutions prêtes à améliorer la situation, les pays puissants économiquement ou stratégiquement et les Etats gardant des liens économiques avec d'autres parties du monde ne seront pas touchés par les mesures négatives de l'Union.

L'application de la conditionnalité négative par l'Union soulève aussi beaucoup de critiques que nous verrons plus loin.

Pour éviter ces écueils, les sanctions doivent être ciblées et s'appuyer sur un éventail d'autres mesures pour faire avancer les droits de l'Homme de façon positive. Actuellement, les sanctions ciblées ou "intelligentes" sont privilégiées. De telles mesures comprennent des sanctions financières ciblées, des embargos sur les armes, des interdictions de voyage et des sanctions diplomatiques qui se sont également avérées efficaces en de nombreuses occasions.

D. Exemples d'application de la conditionnalité démocratique

« Il n'existe pas une seule affaire de suspension à l'heure actuelle sur laquelle il ait été statué entièrement et exclusivement sur la base de la clause relative aux droits de l'homme. » Cependant, il existe de nombreux cas d'interruption des obligations découlant de l'accord entre l'UE et les pays ACP mais pas exclusivement pour des atteintes aux droits de l'Homme mais pour une combinaison de motifs non précisés, habituellement relatifs à l'impossibilité ou à l'inutilité d'une exécution du traité dans le contexte d'atteinte aux droits de l'Homme et aux mécanismes démocratiques.⁹²

Ainsi des mesures ont été prises à l'encontre du Rwanda, de la Somalie, du Liberia et du Soudan, états en guerre où il y avait une impossibilité d'exécution des obligations du traité en plus de violations massives des droits de l'Homme.⁹³

De même des consultations ont été ouvertes avec plusieurs pays, comme la Guinée Bissau, la Côte d'Ivoire, le Niger, les Iles Comores, et dernièrement la Guinée; dans ces cas, après les entretiens et vu les résultats satisfaisants de ceux-ci, la Communauté écarta la menace de suspension de l'accord mais resta attentive à la situation dans les états.

Les premières consultations sur la base de l'article 366 bis de l'Accord de Lomé ont été ouvertes en 1998 avec le Togo. Ainsi en juillet, suite aux manques de transparence des

⁹⁰ OTIS G., op. cit., p. 153.

⁹¹ OTIS G., op. cit., p. 153.

⁹² RIEDEL E., WILL M., «Clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes », dans ALSTON Philip (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, p. 770.

⁹³ RIEDEL E., WILL M., op.cit., p.771.

élections présidentielles, le Conseil, à l'initiative de la Commission, décida d'ouvrir des consultations. Aucune solution n'ayant été trouvée à la fin des entretiens et vu l'absence de mesures concrètes de la part des autorités togolaises, le Conseil décida le 14 décembre de mettre fin aux consultations et de ne pas reprendre la coopération avec le pays, sans toute fois pénaliser la population.⁹⁴

De même en 2001-2002, après de nombreuses déclarations soulignant sa grande inquiétude au sujet de la détérioration de la situation au Zimbabwe et après l'ouverture de consultations (avec la participation des pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe –SADC), le Conseil décida de prendre des mesures coercitives jugeant les avancées insuffisantes. Des mesures financières furent prises à l'encontre du gouvernement Mugabe et une réorientation d'une partie de l'aide vers des projets en action direct avec la population fut décidée.⁹⁵ Depuis lors, les sanctions contre le Zimbabwe furent confirmées et étendues. Dans le *Rapport annuel 2005 sur les droits de l'Homme*, il est fait part que l'UE a présenté une résolution sur les droits de l'homme et la démocratie au Zimbabwe lors de la troisième Commission de l'Assemblée générale des NU (novembre 2004) et a modifié et prorogé les mesures restrictives (juin 2005).⁹⁶

Le professeur Bartels, dans son étude sur la "clause droits de l'homme" destinée au Parlement européen, résume l'histoire de la mise en œuvre de la conditionnalité démocratique de l'Union en ces quelques phrases. « Des consultations ont été menées à 14 reprises⁹⁷ pour non-exécution d'une clause relative aux éléments essentiels. Les réactions négatives aux clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie se sont limitées à l'accord de Cotonou et à son prédécesseur, la convention de Lomé IV. (...) Outre ces 14 cas de consultations, entre 1989 et 1998, l'UE a suspendu son aide au développement sans invoquer la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans » 16 cas.⁹⁸

Le site de la Commission européenne reprend une liste de pays pour lesquels des restrictions ou des suspensions d'accord sont en vigueur. Parmi cette pléthore d'information, il est malheureusement difficile de s'y retrouver et de savoir pour quel pays ces mesures ont été prises sur la base de la "clause des droits de l'Homme".

Les raisons avancées de cette application uniquement aux pays ACP sont de deux ordres : idéologique et procédurale. Les réactions de l'Union vis-à-vis des violations dans les pays ACP sont toujours le résultat de coup d'état ou de flagrant arrêt du processus démocratique. La démocratie étant aperçue comme la garante du respect des droits de l'Homme, l'Union se doit de réagir aux violations démocratiques. Pour elle, les violations des droits de l'Homme peuvent être réglées par des voies plus "amicales" comme le dialogue politique, des mesures positives,... Alors que les violations flagrantes aux processus démocratique doivent être traitées de façon plus réactive. La raison procédurale tient à l'histoire de la conditionnalité démocratique de l'Union qui a débuté avec la Convention de Lomé et qui est la plus aboutie dans l'Accord de Cotonou.⁹⁹

⁹⁴ CANDELA SORIANO M., « L'Union européenne et la protection des Droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », pp. 19-20 et MANKOU M., « Droits de l'homme, Démocratie et Etat de droit dans la Convention de Lomé IV », dans *Revue Juridique et politique. Indépendance et coopération*, p.328.

⁹⁵ KOBLANCK M., op. cit., pp. 36-39.

⁹⁶ Conseil, *Rapport annuel sur les droits de l'Homme 2005*, pp.109-110.

⁹⁷ Togo (1998 et 2004), Niger (1999), Guinée Bissau (1999 et 2004), Les Comores (1999), Côte d'Ivoire (2000 et 2001), Haïti (2000), Iles Fidji (2000), Liberia (2001), Zimbabwe (2002), République centrafricaine (2003) et Guinée (2004). BARTELS L., op. cit., pp.7-8.

⁹⁸ Burundi (1993 et 1997), République centrafricaine (1991), Congo (1997), Djibouti (1991), Guinée équatoriale (1992 et 1994), Gambie (1994), Guinée Bissau (1998), Haïti (1991), Kenya (1991), Liberia (1990), Niger (1996), Rwanda (1994), Soudan(1990) et Togo (1992). BARETELS L., op. cit., pp. 7-8.

⁹⁹ FIERRO E., *The EU's approach to Human rights conditionality in practice*, p. 310.

Cependant, des arguments plus géostratégiques et économiques peuvent être aussi à la base de cette application parcimonieuse de la "clause droits de l'Homme".

V. Bilan et Critiques

Le bilan de la mise en œuvre de la conditionnalité démocratique est mitigé et des critiques de cette politique ont été soulevées. Sans vouloir aborder l'ensemble de ces critiques, j'aimerais ici en développer quelques unes et y apporter quelques éléments de réponses ou hypothèses.

Tout d'abord, la première critique de la conditionnalité politique qui ressort des études est d'ordre du **droit international**.

La Souveraineté des Etats et la non-ingérence dans leurs affaires intérieures seraient mises à mal. La conditionnalité démocratique serait perçue comme une politique néo-colonialiste ou impérialiste qui s'opposerait à ces deux principes de droit international.¹⁰⁰ Cependant, certains auteurs soulèvent que l'« on ne saurait prétendre que l'Union porte atteinte à la souveraineté lorsque les limitations de souveraineté engendrent par sa conditionnalité politique sont librement consenties : sont ainsi parfaitement compatibles avec la souveraineté les engagements ou encore les obligations mis à la charge d'un candidat ou d'un Etat membre au regard de la conditionnalité de l'appartenance à l'Union. Il en est de même avec les clauses de conditionnalité introduites dans les accords économiques et commerciaux dont on sait qu'elles font l'objet d'une âpre négociation avec le partenaire. »¹⁰¹ Néanmoins, j'aimerais noter que le poids entre l'Union et ses partenaires n'est pas identique et que, souvent, l'Etat tiers négociant avec l'UE a besoin de cet accord pour des motifs commerciaux ou de développement. Pour éviter ce type de critiques, la conditionnalité doit respecter les principes de droit international et réellement répondre à la nécessité de protéger et de promouvoir les droits de l'Homme, la démocratie et l'Etat de droit.¹⁰²

Les intérêts économiques et géostratégiques de l'Union et de ses Etats membres primant sur la conditionnalité démocratique reviennent aussi très régulièrement dans la littérature.¹⁰³

En effet, les Etats membres détournent la conditionnalité politique au profit de **leurs intérêts économiques internes**. Par exemple, la conditionnalité démocratique est utilisée comme un instrument protectionniste en vue d'empêcher l'arrivée de certains produits tiers sur leur marché.¹⁰⁴ La violation des droits de l'Homme devient assimilable à un "dumping droits de l'Homme" contre lequel les Etats membres dressent des barrières commerciales. En outre, certains voient dans l'utilisation de la conditionnalité une obligation contractuelle des Etats tiers à faire des réformes, de bonne gouvernance ou économique, qui bénéficieront principalement aux pays donateurs¹⁰⁵ ou aux multinationales européennes¹⁰⁶.

Enfin, la crise économique des années 90, l'arrivée de nouveaux pays candidats/ Etats membres, la nouvelle politique de bon voisinage et le manque d'attrait économique que représentent les marchés économiques du Sud sont autant de raisons utilisées comme mobile pour diminuer l'aide de l'Union vers les pays en développement.¹⁰⁷

Mais les **intérêts économiques et géostratégiques externes** des Etats membres et de l'Union motivent aussi une application de la conditionnalité politique *à la carte*. Ainsi, l'absence de sanction à l'encontre de l'Algérie (vu l'enjeu économique majeur que constitue

¹⁰⁰ OTIS G., op. cit., p.158.

¹⁰¹ SCHNEIDER C., *L'Union européenne et la conditionnalité politique. Une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale*, p.10.

¹⁰² OTIS G., op. cit., p. 158.

¹⁰³ SMITH K., op.cit., pp.254-255.

¹⁰⁴ CANDELA SORIANO M., « L'Union européenne et la protection des Droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », pp. 5-6.

¹⁰⁵ SMITH K., op.cit., p.255.

¹⁰⁶ OTIS G., op.cit., pp.159-160.

¹⁰⁷ OTIS G., op.cit., p.149 et 159 et SMITH K., op.cit., p. 255.

l'approvisionnement en gaz naturel) ou d'autres pays, comme dernièrement avec Israël¹⁰⁸, a été souligné à de nombreuses reprises.¹⁰⁹

A contrario, «certains pays serraient (...) tentés de faire embargo sur des régimes qu'ils considèrent hostiles à leurs intérêts ou avec lesquels ils ne partagent "l'idéal démocratique" ; [tout comme] certains démocraties occidentales n'éprouvent aucun scrupule à soutenir des régimes totalitaires ou à démolir des démocraties naissantes lorsque leurs intérêts sont en jeu.»¹¹⁰

Une bonne gouvernance de la part de l'UE et de ses Etats membres nécessiterait une application uniforme de la conditionnalité politique. Les inconsistances et l'application *à la carte* de la "clause droits de l'Homme" minent la crédibilité de la politique et de l'identité même de l'Union.¹¹¹ Une plus grande implication du Parlement européen dans la mise en œuvre des sanctions pourrait être un remède à la prise en compte de considérations étatiques dans la conditionnalité démocratique, néanmoins sa ferveur en faveur des Droits fondamentaux pourrait amener trop d'idéalisme dans ses actions. Si l'Union ne sanctionne pas publiquement toutes les violations des droits de l'Homme, il faut savoir que son action se fait souvent via une diplomatie occulte et qu'à dénoncer tous ses partenaires, l'Union n'aurait plus d'interlocuteur.

L'Union et ses Etats membres ont aussi d'autres intérêts géostratégiques qui concernent plus spécifiquement « le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale » et les **flux migratoires**. Partant du principe que les démocraties ne se font pas la guerre, l'Union promeut la **paix**, la stabilité et la démocratie aux niveaux régional (vis-à-vis des pays candidats et dans sa politique de bon voisinage) et international.¹¹² De même, pour la Commission européenne, « la défense et la promotion des droits de l'Homme constituent également un instrument de prévention des flux migratoires massifs générés par des situations de crise ou de conflits dans les pays d'origine. En effet, l'action dans ce domaine agit au niveau des causes profondes des mouvements migratoires forcés. »¹¹³

Les répercussions des mesures négatives sur les populations ne sont pas absentes de critiques. Beaucoup étudiées, les répercussions des sanctions économiques s'avèrent essentiellement **humanitaires**. La population, déjà victime des agissements d'un régime non démocratique et irrespectueux des droits de la personne, est souvent la première victime des sanctions.¹¹⁴ En outre, ces mesures peuvent amener une situation humanitaire pire que précédemment et rallier la population à son gouvernement.¹¹⁵ Enfin, les mesures négatives ne favorisent habituellement que les droits civils et politiques, et les sanctions, telles que le retrait de l'aide ou la suspension d'accords commerciaux, exercent des pressions non négligeables sur les droits sociaux et économiques. L'universalité des droits de l'Homme est donc mise à mal par la conditionnalité démocratique mise en œuvre par l'Union.¹¹⁶

L'utilisation des sanctions doit donc être bien étudiée et préparée afin de sanctionner principalement et, si possible uniquement, les auteurs des violations des droits de l'Homme. Actuellement, l'utilisation des sanctions " intelligentes " (gels des avoirs des dirigeants, refus

¹⁰⁸ Suite à l' "incursion" d'Israël en juillet de cette année au Liban, l'Union n'a pris aucune mesures concernant le respect des droits de l'Homme. Pourtant, la "clause droits de l'Homme" fait bien partie de l'accord de 2000 avec Israël (article 2). JO L 147/3, 21/06/2000

¹⁰⁹ OTIS G., op.cit., p.158.

¹¹⁰ BELEM G., GENDRON C., ICONZI E., « Conditionnalité gouvernance démocratie et développement, « dilemme de l'œuf et de la poule »ou problème de définition ? », dans *Actes du Colloque "Développement durable : leçons et perspectives "*, p.42.

¹¹¹ OTIS G., op.cit., p.159. ; SMITH K., op. cit., p.254. et CANDELA SORIANO M., op cit., pp. 5-6.

¹¹² « Conflits et instabilité sont coûteux sur le plan humain. Ils risquent également de coûter cher à l'Union européenne, en sa qualité de premier fournisseur d'aide au monde et de destination prisée par les immigrants. » COM(2001)252, p.4. et voir SMITH K., op.cit., p.255.

¹¹³ COM(95)567, p.17.

¹¹⁴ OTIS G., op. cit., p.161.

¹¹⁵ SMITH K., op. cit., pp. 266 et 258.

¹¹⁶ SIMMA B., ASCHENBRENNER J. B., SCHULTEYE C., op.cit., pp.600-601.

de visas, ...) est privilégiée. Le but est d'atteindre la cause des violations et non pas de sanctionner les populations.

Enfin, des critiques plus **procédurales** ont été émises. En effet, les critères et les procédures de mise en œuvre de la conditionnalité ne sont pas clairs et pas uniformément utilisés. Le manque de transparence, de cohérence et de clarté de la part de l'Union et de ses Etats membres est souvent pointé comme une déficience du système.¹¹⁷ De plus, de part l'implication du deuxième pilier sur le premier pilier¹¹⁸, la prise de décision à l'unanimité permet que les intérêts d'un seul état bloquent les mesures, positives ou négatives, à l'encontre d'un partenaire.¹¹⁹

Pour palier ces manques, une bonne application de la conditionnalité démocratique implique des critères clairs, des procédures ouvertes aux deux parties avec possibilité de recours devant une instance neutre, des décisions motivées et la prise en considération des situations réelles dans le pays (ceci nécessite un benchmarking de tous les partenaires).¹²⁰ Le Parlement européen, dans sa Résolution sur la "clause droits de l'Homme" du 14 février 2006, propose l'adoption d'une nouvelle clause, incluant de nouvelles procédures et de nouveaux critères, qui serait incluse dans tous les accords de l'Union avec un Etat tiers, industrialisés ou non, et dans tous les accords sectoriels, d'assistance technique ou financière et les échanges commerciaux¹²¹.

A ces critiques, l'Union a répondu en incluant dans l'Accord de Cotonou, accord le plus abouti en matière de conditionnalité politique, un mécanisme de règlement des différends (article 98) qui permet de pallier à certains manquements et de ne pas prêter le flanc, dans certaines mesures, à la critique d'une conditionnalité à des fins économiques, politiques ou idéologiques de la part de l'Union Européenne.¹²² De même, la Commission européenne a prévu une plus grande attention aux droits de l'Homme dans les documents de stratégie par pays, permettant une analyse de la situation des droits de l'Homme, de la démocratisation et de l'Etat de droit dans chaque pays. Vu la masse d'information qui existe sur la situation des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit dans les Etats tiers, la Commission européenne n'envisage le rôle de la future Agence des Droits Fondamentaux que comme informatrice ponctuelle. Pour elle, « le véritable défi pour toute institution est d'utiliser les informations de manière productive et d'avoir la volonté politique de prendre des décisions difficiles. »¹²³

Enfin, le bilan de l'efficacité de ces mesures est aussi mitigé. Plusieurs conclusions peuvent être tirées.

Premièrement, « l'inexistence préalable de telles clauses n'a pas empêché le gel de facto d'accords pertinents lorsque la situation l'exigeait, et ce conformément aux dispositions –

117 OTIS G., op.cit, p.158.

En plus de ce manque de transparence, il est aussi signaler le manque de démocratie de l'UE elle-même.

¹¹⁸ J'aimerais aussi souligner que dans une certaine mesure, le troisième pilier (coopération policière et judiciaire en matière pénale) et surtout la lutte contre la drogue et le terrorisme, interviennent de plus en plus dans les considérations de la conditionnalité politique.

119 SMITH K., op.cit, pp.268-269. et OTIS G., op.cit., p.161.

120 OTIS G., op. cit., pp.158 et 163.

Voir aussi considérant M de *Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, 2005/2057(INI), 14 février 2006.

121 Points 7 et 8, *Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, 2005/2057(INI), 14 février 2006.

122 OTIS G., op. cit., p.162.

123 COM(2001)252, pp.22-23.

L'article 3 de la Proposition de Règlement du Conseil portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit seulement que l'Agence fournira à la Commission, à sa demande, des informations sur les Etats tiers. COM(2005)280 final, p15.

plus restrictives il est vrai – de la Convention de Vienne sur le droit des traités, dont la version coutumière est applicable à la Communauté »¹²⁴.

En plus, « la mise en oeuvre formelle de la procédure de consultation – prévue par l'accord de Cotonou - n'a eu lieu jusqu'à présent qu'à l'égard de "petits pays" africains (ex.: Togo, Niger), malgré l'existence d'entorses évidentes dans d'autres pays signataires. »¹²⁵ Comme le soulignait le rapport de Madame Lalumière « plus un pays est puissant économiquement (en particulier s'il est détenteur d'une rente), militairement et important d'un point de vue géopolitique, moins les exigences sont fortes. La pratique des conditionnalités mène donc à de fortes iniquités» et peut être résumée par ce refrain : "Selon que vous soyez puissant ou misérable...".

Enfin, le Parlement européen notait qu'«un des éléments qui ont compromis l'application de la clause est le caractère générique de sa formulation, dès lors qu'elle ne prévoit pas de modalités précises concernant les interventions "positives" ou "négatives" dans le cadre de la coopération Union européenne-pays tiers, laissant le Conseil et les impératifs nationaux des États membres l'emporter sur les exigences plus générales concernant les droits de l'homme. »¹²⁶

VI. CONCLUSION

Comme je l'ai fait remarquer dans l'introduction, l'étude de la mise en œuvre de la conditionnalité démocratique par l'Union européenne soulève plus de questions qu'elle n'en résout. Mais s'il n'y avait qu'une seule question à se poser, ce serait de savoir si cette politique est vaine ?

La conditionnalité politique a certainement un effet positif sur la perception que l'Union a d'elle-même. Conjuguant la puissance économique et politique, la "clause des droits de l'Homme" renforce la perception que l'Europe a d'elle-même mais aussi sa représentation, comme acteur international doté d'une morale, vis-à-vis de ses partenaires mondiaux et de son opinion publique.

Souvent traitée de néo-colonialiste, cette nouvelle politique a changé la nature des relations entre l'Union et les pays en développement. D'acteurs d'ordre inférieur, les ACP sont devenus de simples demandeurs d'aide. Avant les bouleversements géostratégiques des années 90, les pays en développement pouvaient toujours exploiter la rivalité des deux grandes puissances en menaçant de passer dans l'autre camp. La théorie des dominos, chère au Président Eisenhower, freinait les pays occidentaux dans leurs exigences et leur conditionnalité de l'aide. La fin du monde bi-polaire et les résultats décevants de 40 ans d'aide au développement ont changé la donne. La conditionnalité politique de l'aide au développement devenait possible.

Si cette politique a changé la nature des liens entre les partenaires, il ne faut pas se leurrer et voir en elle un dogme inflexible. En effet, la menace de rétorsion en cas de violations des droits de l'Homme et des principes démocratiques est plus une épée de Damoclès qu'un couperet tombant à tous les coups.

Serait-ce à déplorer ? Je ne pense pas. La conditionnalité démocratique a montré de beaux résultats dans les relations entre les pays candidats et l'Union européenne. Elle a été un aiguillon dans les changements intervenus; et leurs efforts ont été récompensés. Ne pourrait-il en être de même pour les pays en développement ?

¹²⁴ Commission européenne, *Rapport de synthèse des activités de la Communauté européenne dans le champ des droits de l'Homme, de la Bonne gouvernance et de la démocratie*, p. 9. et TIBERGHIE Ch., *Vers une politique extérieure de l'Union européenne au service des droits de l'homme et de la démocratie?*, Colloque CERI « l'Union européenne, acteur international », 20-21 juin 2002, p. 8.

¹²⁵ Commission européenne, op.cit., p. 9. et TIBERGHIE Ch., op. cit., p. 8.

¹²⁶ Point 4, *Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, 2005/2057(INI), 14 février 2006.

Si les changements, politiques et économiques, dans les pays en développement étaient porteurs pour l'Union ; ils le seraient encore plus pour les populations locales. La nouvelle stratégie de politique de développement part du postulat d'un tout indissociable entre le développement durable, la démocratie et les droits de l'Homme. En agissant sur l'un, on renforce les deux autres. Cependant, pour ma part, je pense que cette politique ne peut s'accompagner que d'une évolution graduelle sur le terrain. Dans ce sens, les actions positives, en faveur de la démocratie, de l'Etat de droit, des droits de l'Homme et du développement de la société civile, sont la meilleure voie pour un changement structurel et permanent de la Société.

Le Professeur de Wilde d'Estmael souligne dans ses ouvrages la tendance à opposer respect des droits de l'Homme et exigences commerciales ; la morale et la *Realpolitik*. Cette opposition revient constamment dans les écrits sur la conditionnalité démocratique de l'Union. Si le respect des droits de l'Homme, élevé en dogme inflexible, servait de base aux relations de l'Union, celle-ci n'aurait plus de partenaires et serait impuissante à faire de ces valeurs un universalisme. De même, faire du monde un grand marché où l'on peut puiser à sa guise bornerait la Communauté à être une union de complaisance basée uniquement sur le profit.

Mais la réalité ne peut être aussi manichéenne. Entre la morale et le réalisme, il y a une voie pour un idéal des relations internationales combinant sur ces deux concepts. Il accrédite cette troisième voie par l'aphorisme de Malraux *On ne fait pas politique avec de la morale, mais on n'en fait pas davantage sans*.

Si les cas de mise en œuvre de mesures négatives à l'encontre de pays tiers violant les principes de la démocratie et les droits de l'Homme ne sont pas nombreux et souvent limités aux pays ACP, l'efficacité de cette politique ne peut être résumée à ces quelques cas. C'est pourquoi, il serait plus que nécessaire de faire une étude sur l'efficacité de la politique de conditionnalité démocratique de l'Union et son impact sur une plus grande effectivité des droits de l'Homme dans le Monde. Cette étude devrait rendre compte de l'impact du dialogue politique, du suivi des mesures positives et des consultations, de l'efficacité des procédures de mise en œuvre et des budgets (trop limités) débloqués pour les droits de l'Homme et la démocratie.

Il serait illusoire de croire avoir trouvé la panacée universelle au respect des droits de l'Homme dans la conditionnalité démocratie. Cependant et malgré ses défauts, la conditionnalité démocratique est un instrument, parmi d'autres, de politique étrangère qui peut permettre une meilleure prise en compte des droits de l'Homme de la part de l'Union et de l'Etat partenaire. Toutefois, elle ne restera jamais qu'une politique qui doit être mise en œuvre par les deux partenaires avec le plus de bonne foi possible pour donner des résultats.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

BARTELS Lorand, *Cluses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords internationaux de l'UE*, Résumé, Parlement européen, Direction générale des politiques externes de l'Union, PE 363.284, 29 septembre 2005, 21 pages.

Commission européenne, *Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, COM(95)216 final, 23 mai 1995, 15 pages.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. « L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'Homme : de Rome à Maastricht et au delà »*, COM (95)567 final, Bruxelles, 22 novembre 1995, 23 pages.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Démocratisation, Etat de droit, respect des Droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP*, COM (98) 146, Bruxelles, 12 mars 1998, 23 pages.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, COM(2001)252 final, Bruxelles, 8 mai 2001, 33 pages.

Commission européenne, *Proposition de Règlement du Conseil portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne*, COM(2005)280 final, Bruxelles, 30 juin 2005, 54 pages.

Commission européenne, *Rapport de synthèse des activités de la Communauté européenne dans le champ des droits de l'Homme, de la Bonne gouvernance et de la démocratie*, Bruxelles, 2001, 162 p.

http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/sector/951613_ref.pdf

Conseil de l'Union européenne, *Note 11317 du Secrétariat général ayant pour objet « Projet du rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme »*, Bruxelles, 26 septembre 2000, 164 pages.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport annuel sur les droits de l'homme 2005*, Luxembourg, 2005, 135 pages.

DUPARC Christine, *La Communauté européenne et les droits de l'Homme*, Commission des Communautés européennes, Luxembourg, 1992, 63 pages

Parlement européen, *Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, 2005/2057(INI), 14 février 2006.

OUVRAGES

ALSTON Philip (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 983 pages.

COLONOMOS Ariel, *La morale dans les relations internationales*, Odile Jacob, Paris, 2005, 356 pages.

FIERRO Elena, *The EU's approach to Human rights conditionality in practice*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2003, 423 pages.

de WILDE d'ESTMAEL Tanguy, *La PESC et la perspective incertaine du traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Document 39, Presse Universitaire de Louvain, Louvain-la-Neuve, septembre 2005, 85 pages.

de WILDE d'ESTMAEL Tanguy, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruylant, Bruxelles, 1998, 445 pages.

ARTICLES

AUVRET-FINCK Josiane, « Les procédures de sanction internationale en vigueur dans l'ordre interne de l'Union et la défense des droits de l'homme dans le monde », dans *Revue trimestrielle de droit européen*, n°1, Dalloz, janvier-mars 2003, pp.1-21.

CREMONA Marise, « The European Union as an International actor :the issues of flexibility and linkage», dans *European Foreign Review*, Volume 3, issue 1, Leicester (UK), Spring 1998, pp.67-83.

FLAUSS J.-Fr., « Les droits de l'Homme dans l'Union européenne – Chronique d'actualité», dans *Revue de Droit international et de Droit comparé*, Institut belge de Droit comparé, Bruylant, Bruxelles, deuxième trimestre 1999, pp. 109-161.

MANKOU Martin, « Droits de l'homme, Démocratie et Etat de droit dans la Convention de Lomé IV », dans *Revue Juridique et politique. Indépendance et coopération*, n°3, Le Vésinet, septembre-décembre 2000, pp. 313-331.

RIDEAU Joël, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'Homme », dans *Recueil des cours. Collected courses of The Hague Academy of International law. 1997*, Tome 265, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1999, pp. 9-480.

RIEDEL Eibe, WILL Martin, «Clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes », dans ALSTON Philip (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 753-785.

SIMMA Bruno, ASCHENBRENNER Jo Beatrix, SCHULTEYE Constanze, « Observations relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les activités de coopération au développement de la communauté européenne », dans ALSTON Philip (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 591-650.

SMITH Karen, « The use of political conditionality in the EU's relations with Third countries: How effective? », dans *European Foreign Affairs Review*, Volume 3, issue 2, Leicester (UK), Summer 1998, pp. 253-274.

YAKEMTCHOUK Romain, « L'Union européenne et les respect des droits de l'homme par les pays tiers », dans *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°484, Paris, janvier 2005, pp. 46-54.

ARTICLES SUR INTERNET

BELEM Gisèle, GENDRON Corinne, ICONZI Expert, « Conditionnalité gouvernance démocratie et développement, « dilemme de l'œuf et de la poule » ou problème de définition ? », dans *Actes du Colloque "Développement durable : leçons et perspectives "*, Ouagadougou, 1^{er}-4 juin 2004, pp. 37-45.

www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5-iconzi.pdf

BRANDTNER Barbara, ROSAS Allan, "Human Rights and the External relations of the European Community: an analysis of doctrine and practice", dans *European Journal of International Law*, n°9, 1998, pp. 468-490.

<http://www.ejil.org/journal/Vol9/No3/090468.pdf>

CANDELA SORIANO Mercedes, « Analyse de l'évolution de l'action extérieure de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit », dans *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, Université de Liège, 2005/1, 40 pages.

http://www.ieje.net/fileadmin/IEJE/Pdf/Action_ext_rieure.pdf

CANDELA SORIANO Mercedes, « L'Union européenne et la protection des Droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », dans *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, octobre 2002, [page 875], 25 pages.

http://www.ieje.net/fileadmin/IEJE/Pdf/Coop_ration_au_d_veloppement.pdf

de WILDE d'ESTMAEL Tanguy, « Les sanctions contre l'Autriche. Motifs, objectifs, issues », dans *Critique internationale*, n° 8, juillet 2000, pp.6-12.

[http://www.ceri-sciences-po.org/publica/critique/article/ci08p06-](http://www.ceri-sciences-po.org/publica/critique/article/ci08p06-12.pdf#search=%22%20Les%20sanctions%20contre%20l%E2%80%99Autriche%22)

[12.pdf#search=%22%20Les%20sanctions%20contre%20l%E2%80%99Autriche%22](http://www.ceri-sciences-po.org/publica/critique/article/ci08p06-12.pdf#search=%22%20Les%20sanctions%20contre%20l%E2%80%99Autriche%22)

DUFOURQ William, *Les sanctions doivent être ciblées et doivent appuyer un éventail d'autres mesures*, Bruxelles, 15 février 2005.

<http://www.cafebabel.com/fr/article.asp?T=T&Id=3201>

Haut Conseil de la Coopération internationale, *Coopération internationale et droits de l'Homme*, Rapport du groupe de travail présidé par Madame Catherine Lalumière, adopté par le groupe de travail le 11 juillet 2001, 29 pages.

http://www.hcci.gouv.fr/travail/rapports_avis/rapportsdtshomme.html

KOBLANCK Maria, *What's in a human rights clause ?*, (travail dans le cadre du E.MA. in Human Rights and Democratisation), KU Leuven, June 2003, 88 pages.

<http://www.law.kuleuven.ac.be/int/europees/Nederlands/Publicaties/Papers%20en%20Seminariewerken/Papers/Papers%202002-2003/MariaKoblanck-THESIS.pdf>

OTIS Ghislain, « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclu par l'Union européenne », dans Organisation Internationale de la Francophonie, *Symposium sur l'accès aux financements internationaux, actes de la table ronde préparatoire n°3 « La bonne gouvernance : condition et objet du financement »*, 20-21 novembre 2003, pp. 147-167.

<http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Condit.democ.accords.dev.UE.pdf>

SCHNEIDER Catherine, *La conditionnalité politique*, compte rendu de séance, 4 pages.

<http://web.upmf-grenoble.fr/espace-europe/cesice/chercheurs/schneider/textes/conditionnalite.doc>

SCHNEIDER Catherine, *Réflexion sur le rôle de la conditionnalité politique dans l'affirmation de l'Union européenne comme acteur global dans le nouvel ordre mondial*, intervention du 8 septembre 2005, Académie d'été 2005 « Vers une constitution pour l'Union européenne élargie ? », 4 pages.

<http://web.upmf-grenoble.fr/espace-europe/academie2005/DOCACETE2005/interventionschneider05.doc>

SCHNEIDER Catherine, *L'Union européenne et la conditionnalité politique. Une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale*, juillet 2004, 10 pages.

http://web.upmf-grenoble.fr/espace-europe/cesice/chercheurs/schneider/textes/conditionnalite_politique_Nijni_Novgorod.pdf

SCHNEIDER Catherine, TUCNY Edwige, *Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale*, Grenoble, 16 janvier 2002, 23 pages.

<http://web.upmf-grenoble.fr/espace-europe/cesice/chercheurs/schneider/textes/condschneiderettucny.doc>

TABIOU Nadia Nanké, *Les sanctions économiques internationales et la Communauté Européenne*, mémoire de fin d'étude DEA. Droit International Public, Université Aix-Marseille III, Année Académique 1996-1997 [pas de numéro de page car page Internet]

http://www.lexana.org/memoires/htm/199706nt.htm#_Toc488667089

TIBERGHIEU Christine, *Vers une politique extérieure de l'Union européenne au service des droits de l'homme et de la démocratie?*, Colloque CERI « l'Union européenne, acteur international », 20-21 juin 2002, 23 pages.

<http://www.ceri-sciences-po.org/themes/europe/groupe/grp1/papct.pdf>