

PETRU DUMITRIU

# Diversité dans l'unité?

*INSTITUT ROUMAIN POUR LES DROITS DE L'HOMME*

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**DUMITRIU, PETRU**

**Diversité, dans l'unité / Petru Dumitriu – București**

Editura I.R.D.O., 2008

Bibliogr.

**ISBN: 978-973-9316-65-1**

**342.7**

**341.231.14**

Institutul Român pentru Drepturile Omului

București, B-dul Nicolae Bălcescu, nr. 21

Telefon: +40 21 3114921

e-mail:office@irdo.ro

**ISBN: 978-973-9316-65-1**

PETRU DUMITRIU

# Diversité dans l'unité?

*INSTITUT ROUMAIN POUR LES DROITS DE L'HOMME*

Bucarest, 2007



### *Note sur l'édition*

*Les évolutions mondiales et régionales, entraînées dans un rythme accéléré, représentent une provocation complexe y compris pour les droits de l'homme, qui doivent s'adapter aux changements sur le plan normatif ainsi qu'institutionnel.*

*Rattraper, tenir le pas avec ces évolutions, mais aussi bien les anticiper, est une exigence à la fois pressante et difficile à accomplir, qui soulève de nombreuses questions.*

*Pour leur répondre, un examen approfondi et responsable des réalités passées et présentes est nécessaire.*

*Une telle démarche est représentée par le présent ouvrage, qui inscrit dans le débat international l'expertise et les opinions d'un auteur roumain ayant une oeuvre scientifique de grande valeur, tout comme une expérience de longue durée au sein des organismes des Nations Unies ainsi qu'euro péens.*

*L'une des questions auxquelles il cherche et propose une réponse est justement celle formulée dans le titre de son ouvrage.*

*Cette question se réfère tant à l'action de l'Organisation des Nations Unies vouée à la protection et promotion des droits de l'homme, qu'à celle de l'Union Européenne, dans le contexte de la réforme que ces deux organisations sont en train de traverser, ainsi qu'à leur interaction, aspect révélant en ce qui concerne la gouvernance multiniveaux.*

*L'examen approfondi, basé sur une étude de cas, ainsi que l'extrapolage des résultats se retrouvent à la base de la suggestion de l'auteur concernant le changement du paradigme **unité dans la diversité en diversité dans l'unité**, pour définir l'ensemble des approches communautaires dans le cadre de la construction future du système des droits de l'homme.*

*C'est la raison pour laquelle nous avons opté en faveur de la publication de l'ouvrage en langue française, avec l'accord de l'Institut européen de l'Université de Genève, en ajoutant, au final, un ample résumé suivi des conclusions de l'auteur en langue roumaine.*

L'éditeur

## **Avant-propos**

*L'objet de l'examen qui suit est la capacité de négociation de l'Union européenne. La Commission des droits de l'homme a été choisie comme cadre de référence vu son importance dans le système des Nations Unies.*

*Au moment du début de la recherche, la Commission des droits de l'homme était encore active. Entre-temps, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, par sa résolution 60/251 du 15 mars 2006, qu'un Conseil des droits de l'homme allait remplacer la Commission, presque sexagénaire. Cette transformation a été effectuée au nom de la réforme et de la restauration de l'autorité et de la crédibilité perdues par la Commission des droits de l'homme après 2000.*

*Au delà de l'objectif déclaré, deux forces ont déterminé l'abolition, à notre avis prématurée et précipitée, de la Commission. D'un côté, le groupe occidental accusait la présence des pays n'ayant pas une réputation très flatteuse en matière de droits de l'homme. Cette présence n'aurait fait que combattre toute tentative de la communauté internationale de juger et corriger la situation des droits de l'homme en général, et dans certains pays, en particulier. Elle aurait aussi déséquilibré l'ordre du jour de la Commission en faveur de l'examen de la situation dans les territoires palestiniens occupés.*

*De l'autre côté, une coalition ad hoc de pays de tous les continents, visés directement et nominalement par les résolutions de la Commission, incriminait la politique des deux poids, deux mesures et l'approche sélective des occidentaux en ce qui concerne le choix des pays cible. Ces pays dénonçaient aussi la politisation de la Commission, c'est-à-dire, son utilisation comme instrument de pression politique, et non pas comme moyen de stimulation de la coopération internationale en matière de droits de l'homme.*

*Malheureusement, la résolution 60/251 a consacré la naissance d'un organe sans contenu précis et a laissé aux nouveaux membres du Conseil des droits de l'homme la tâche de décider sur son mandat et ses mécanismes de fonctionnement, responsabilités et procédures. Ce qui fait qu'à présent tout est toujours en chantier. Le Conseil des droits de l'homme n'a pas encore montré son profil définitif.*

*De toute façon, ceux qui ont prêché l'abolition de la Commission des droits de l'homme en guise de réforme, l'Union européenne y compris, ont très peu de raisons d'être satisfaits. Les débats au sein du nouveau Conseil ont un air politisé et de confrontation, fort semblable à celui de la défunte Commission. De surcroît, la capacité du Conseil de se prononcer sur la situation des droits de l'homme dans certains pays a reculé visiblement.*

*Néanmoins, il serait présomptueux de se prononcer sur le résultat définitif de l'abolition de la Commission des droits de l'homme : réforme ou pseudo - réforme ? En tout cas, on peut affirmer, sans trop se hasarder, que les attentes sur le rôle que l'Union européenne entend jouer dans le Conseil des droits de l'homme restent les mêmes. Le constat est également valable pour ses vulnérabilités et les problèmes relatifs à sa capacité de négociation.*

*En l'occurrence, le détail que la Commission des droits de l'homme soit passée dans l'histoire ne fait qu'accroître l'utilité des leçons à tirer avant qu'il ne soit trop tard.*

### Résumé

*L'analyse suivante est une tentative de déterminer si la diplomatie multilatérale de l'Union européenne est aussi accomplie que sa diplomatie bilatérale. Le choix de la Commission des droits de l'homme des Nations unies n'est pas dû au hasard. En matière des droits de l'homme non seulement nous avons à faire à un ensemble de valeurs européennes assez marquantes, mais nous pouvons également détecter une certaine aisance dans la construction des positions communes. Il y a une authentique homogénéité des intérêts représentés plus saillante que dans d'autres domaines de la politique étrangère commune. Ce qui ne rend pas plus simple le processus d'élaboration des positions communes.*

*Parler d'une seule voix n'est pas une tâche facile, compte tenu que les politiques individuelles des pays membres sont en majorité très actives et répondent à des besoins spécifiques. Dans la recherche de la voix unique le prix à payer est un compromis. Pour atteindre le compromis, il faut qu'on baisse le niveau d'exigence et de fermeté de l'Union européenne. Cette contrainte est imposée par la nécessité d'avoir l'unanimité des pays membres si on veut exprimer une position au nom de tous. Cela risque d'aboutir à des positions peu dynamiques ou audacieuses. Les positions communes de l'Union européenne se situent parfois effectivement au dessous du niveau normal de relevance politique que plusieurs pays pourraient exprimer à titre individuel. Enfin, un compromis établi de cette façon ne suffit pas, s'il n'y a pas une capacité suffisante de projeter les positions et, avec elles, la crédibilité et l'autorité que l'Union européenne représente.*

*L'examen de la présence et des activités de l'Union européenne dans la Commission des droits de l'homme des Nations Unies peut s'avérer une étude de cas utile dans une tentative de mieux comprendre le fonctionnement et les potentialités de la politique étrangère et de sécurité commune. L'hypothèse principale de travail sera que le poids de l'Union européenne n'est pas à la hauteur de son prestige, de sa crédibilité et de son poids politique, malgré sa présence active et visible dans les travaux de la Commission de droits de l'homme des Nations Unies. Le corollaire de cette hypothèse est qu'il faudra explorer de nouveaux moyens d'améliorer la capacité de l'Union européenne de projeter ses valeurs et, plus concrètement, sa capacité de négocier dans un milieu multilatéral. Pour y arriver, la solution suggérée sera une prise de liberté, au niveau des Etats membres, dans les négociations au nom de l'Union européenne, une liberté rendue possible par une extrapolation insolite du principe de subsidiarité et par une mise en valeur d'un nouveau rapport entre la communauté d'intérêts et la communauté de valeurs, les deux visages symboliques de l'Union européenne.*

*Pour mieux mettre en exergue la solution envisagée, nous examinons les fondements juridiques solides d'une politique européenne des droits de l'homme dans le cadre multilatéral offert par les Nations Unies. La première partie de cet ouvrage démontre que la politique internationale de l'Union européenne en matière des droits de l'homme est une caractéristique visible et une image de marque de la politique européenne. L'Union européenne se donne pour objectif affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune. Cette identité est décrite par le Traité sur l'Union européenne qui dit qu'elle est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit. Elle se traduit par un engagement envers les droits de l'homme, tant dans les affaires intérieures que dans ses relations extérieures.*

*La politique étrangère commune de l'Union européenne peut assumer décidément la responsabilité d'influencer les politiques des autres Etats en matière de droits de l'homme, directement et par l'intermédiaire des organisations internationales. Elle doit influencer la politique des organisations internationales, notamment des Nations Unies, dont la Charte est non seulement pleinement compatible avec la politique étrangère commune, mais aussi une source de légitimité. Le point de départ de l'analyse est que l'Union européenne est un projet politique novateur, sans précédent, qui n'est pas et ne doit pas être un pastiche des modèles déjà existants.*

*L'émergence de la politique étrangère européenne se confronte à des obstacles particuliers qui sont épargnés aux politiques étrangères nationales. Ces difficultés spécifiques se font sentir surtout dans l'exercice de négociations, c'est-à-dire dans le processus qui doit conduire à la projection et à l'acceptation, par les autres acteurs, des valeurs européennes dans le domaine de droits de l'homme. Le défi restera toujours complexe, car « harmoniser et coaliser » des politiques étrangères nationales n'est pas impossible mais s'avère un effort assez pénible. De toute façon, la base juridique relative aux droits de l'homme est substantielle et explicite, tant au plan intérieur qu'au plan extérieur.*

*L'étude du cas de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies semble indiquer que les dispositifs institutionnels qui doivent appuyer la mise en œuvre des politiques relatives aux droits de l'homme ne soient pas encore à la hauteur des impératifs énoncés dans le Traité sur l'Union européenne. Nous évoquons aussi l'existence des intérêts concurrents entre secteurs qui toucheraient la « pureté » décisionnelle à l'égard des droits de l'homme ainsi qu'une certaine incohérence qui fait que les organes de l'Union possèdent des compétences différentes et, par conséquent, des niveaux d'influence différents. L'adoption des règlements communautaires a créé des compétences solides mais non exclusives dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie.*

*Nous essayons d'offrir une lecture nouvelle du Traité sur l'Union européenne qui tend à souligner quelques remarques qui sont directement pertinents pour la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, comme cadre d'affirmation de la politique de l'Union européenne. Ces remarques : a) les moyens dont l'Union dispose dans la poursuite des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune étaient disponibles et utilisés dans la Commission des droits de l'homme ; b) la distinction opérée par le Traité sur l'Union européenne, entre deux types de questions, géographiques et thématiques, était essentielle dans le contexte des débats et des décisions prises par la Commission des droits de l'homme ; c) la responsabilité de la présidence d'exprimer la position de l'Union dans les organisations internationales et aux conférences internationales est particulièrement significative; d) le débat démocratique à l'intérieur des institutions européennes permet l'expression des divergences et des différences entre les positions des Etats membres, mais les divergences ne doivent pas surgir à la surface des débats et négociations multilatérales ; e) il y a une obligation des missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et des délégations de la Commission européenne dans les pays tiers et les conférences internationales, de coopérer pour assurer le respect et la mise en œuvre des positions communes.*

*Nous avons affaire à une combinaison de conditions et d'acteurs qui confère poids et respectabilité aux positions communes de l'Union européenne – exprimés dans le contexte des organisations internationales et des conférences multilatérales – mais qui ne se traduisent pas automatiquement par la flexibilité et l'adaptabilité si nécessaires dans les négociations.*

*Nous procédons ensuite à une analyse plus minutieuse du cadre institutionnel, juridique et politique de la Commission des droits de l'homme pour y identifier les repères concrets de l'action de l'Union européenne. Nous pénétrons dans la pénombre de la Commission afin de prendre connaissance de sa vie interne, si peu connue, par ailleurs, par les outsiders, et parfois même par les officiels de Bruxelles moins familiers avec les coulisses des mécanismes onusiens de négociation.*

*Le choix de la Commission des droits de l'homme comme échantillon de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union s'explique par quatre raisons : a) les Nations Unies représentent le maximum de multilatéralisme dans les relations internationales; b) la représentation de l'Union européenne auprès des Nations Unies est complexe et sa présence incontournable; c) la Commission des droits de l'homme jouissant d'une visibilité politique considérable dans l'ensemble des organismes des Nations unies ; d) La protection des droits de l'homme représente un acquis solide de l'Union européenne autour duquel il est plus facile qu'ailleurs d'édifier des positions communes.*



*Cette partie du travail identifie les questions qui divisaient les membres de la Commission, les tensions et les enjeux politiques. Elle indique aussi les points de l'ordre du jour qui donnaient la mesure de la capacité d'influence politique et la crédibilité relative des politiques intérieures.*

*Pour mieux orienter le lecteur dans un contexte prolixe, nous utiliseront deux instruments taxinomiques, la classification Debousse qui vise à systématiser l'étude de diverses formes de la diplomatie européenne, ainsi qu'une classification ad hoc qui a l'intention de faciliter la compréhension de la nature des actes de la Commission des droits de l'homme. Les six catégories de diplomatie, telles qu'elles sont définies par l'auteur - déclarative, programmatique, coercitive, préventive, positive, et de riposte - s'avèrent très productives pour la tentative de faire comprendre les correspondances entre le mandat de l'Union européenne dans la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et les résultats obtenus.*

*Nous constatons que la diplomatie déclarative était le type de diplomatie le plus pratiqué dans le cadre de la Commission des droits de l'homme. Les positions européennes reflétaient toujours une approche à la fois thématique - avec un fort accent sur les valeurs que l'Union entendait projeter à l'extérieur - et géographique, y compris des critiques directes envers les pays non respectueux des droits de l'homme. Les idées-forces que la diplomatie déclarative laisse apparaître seraient : a) le trait d'union entre la politique interne et la politique étrangère, comme la motivation et la profession de foi de l'Union européenne à l'égard des droits de l'homme ; b) l'Union européenne entend appliquer pour soi le même critère que celui qui guide son action vers l'extérieur et son dialogue avec les Etats tiers ; c) la présence d'un véritable esprit autocritique qui admet une Union européenne parfaitement consciente de ses propres imperfections.*

*L'étude révèle que l'approche de l'Union européenne sur les droits de l'homme est, comme tous les autres projets communautaires, une construction continue, une œuvre dynamique et ouverte, donc imparfaite. Une série d'exemples démontre comment l'attitude de l'Union européenne à l'égard des résolutions géographiques nous donne des indications précieuses sur les correspondances avec les lignes générales de sa politique étrangère commune, ainsi que sur l'influence de l'Union européenne. De même, l'examen des résolutions thématiques - qui portaient sur des questions d'intérêt général - nous offre un aperçu sur les priorités de l'Union européenne en ce concerne la fonction normative de la Commission des droits de l'homme. Les détails prouvent l'existence d'une marge assez considérable de possibilités à la disposition de l'Union européenne de participer d'une manière active aux travaux et à la prise des décisions dans la Commission des droits de l'homme.*

*Ensuite, nous passons en revue les actions et les initiatives thématiques de l'Union européenne qui relèvent de la diplomatie programmatique, c'est-à-dire des mesures qui définissent des programmes d'actions et celle préventive, dont l'application pourrait anticiper et atténuer les conséquences des conflits. D'autres résolutions peuvent être circonscrites au titre de diplomatie positive, à savoir celle visant à gérer les conflits et à favoriser le processus démocratique dans certains pays. Malheureusement, le bilan des initiatives thématiques prises au nom de l'Union européenne se limite à deux thèmes principaux : les droits de l'enfant et la question de la peine de mort. La situation se présente mieux dans le cas des initiatives thématiques des pays membres, qui ont développé leur propre patrimoine d'initiatives et qui expriment elles aussi les valeurs européennes.*

*Notre argument est que pour élaborer et promouvoir leurs initiatives, les Etats membres puisent aux sources européennes et dans l'acquis collectif en matière des droits de l'homme. La distinction entre « action communautaire » et « action nationale » n'est que formelle. Les résolutions sont présentées par les délégations nationales et non pas par les présidences tournantes de l'Union européenne, mais il n'y a pas de doute qu'elles sont toutes des « résolutions européennes ».*

*Il y a, certes, un aspect pragmatique qui fait que « l'unité en diversité » est mieux servie par l'effort individuel de chaque pays que par la centralisation aux mains et aux moyens de la présidence semestrielle. On pourrait conclure que dans ce cas de figure il s'agit d'une application discrète du principe de subsidiarité. En effet, pourquoi ne pas laisser les Etats membres faire ce qu'ils peuvent mieux faire ? Néanmoins, cette vue*

*bienveillante ne nous empêche pas de nous apercevoir du manque de « leadership » de l'Union européenne dans le lancement de nouveaux thèmes et mécanismes. En ce qui concerne la situation des résolutions par pays, notre démarche vise à démontrer que les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur du poids politique de l'Union européenne et annonce la nécessité d'un changement de paradigme.*

*Il y a plusieurs hypothèses à suivre pour donner des réponses satisfaisantes face à un certain manque d'audace, de dynamisme et d'aplomb de l'Union européenne au sein de la Commission des droits de l'homme: i/ le manque de flexibilité en ce qui concerne l'application des orientations ou des décisions générales prises par les institutions européennes ; ii/ l'utilisation insuffisante des moyens d'influence qui lui sont offerts par les divers types d'action et de conditionnalités disponibles ; iii/ une application rigide du principe de la « voix unique » dans les négociations multilatérales en matière de droits de l'homme. En tous cas, ce n'est ni l'incohérence des valeurs dans leur ensemble, ni l'absence du fondement juridique qui justifient les hésitations.*

*L'examen des diverses organismes européens impliqués d'une manière ou d'une autre dans la mise en œuvre de la politique européenne des droits nous témoignera d'un vrai labyrinthe institutionnel. Cela ouvrira la porte d'une analyse des problèmes de cohérence et des défis de la gouvernance multiniveaux. Cette troisième partie de l'ouvrage observe que le trait caractéristique de la gouvernance multiniveaux de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme est l'unité entre les politiques intérieures et la politique extérieure et examine leur interdépendance. On décèle une série de coordonnées qui agissent à la fois comme contraintes et comme éléments d'incitation de la construction d'une politique étrangère commune. Ces caractéristiques ne sont pas très visibles au niveau des institutions européennes qui sont préoccupées davantage d'adapter les traits définitoires de cette politique dans leurs expressions concrètes, entre les trois piliers et dans leur dynamique institutionnelle individuelle.*

*Par contre, il est possible de mieux déceler ces coordonnées en rapportant la politique européenne à un cadre extérieur d'expression : les Nations Unies. Les Nations Unies sont une arène idéale pour expérimenter une politique européenne commune, à la fois efficace et crédible, en observant des critères spécifiques. L'analyse semble indiquer qu'on peut – en théorie - édifier une politique l'Union européenne aux droits de l'homme à la fois forte et persuasive, cohérente et intelligible, en partant d'un potentiel réel d'harmonisation des intérêts nationaux et des intérêts communautaires.*

*L'autre trait caractéristique de la gouvernance examiné dans le contexte des droits de l'homme est la coopération interinstitutionnelle et l'aspiration à la cohérence, vis-à-vis des pays tiers. L'étude des deux règlements européens relatifs aux droits de l'homme et des autres documents normatifs conduit à la conclusion qu'aucun organisme ne détient le monopole de la compétence et que le véritable défi pour toute institution est d'utiliser les informations de manière productive et d'avoir la volonté politique de prendre les décisions difficiles. Nous espérons avoir contribué à la clarification du labyrinthe institutionnel en produisant un tableau synoptique des acteurs qui contribuent à la mise en œuvre de la politique européenne des droits de l'homme.*

*Un autre élément méthodologique que nous suggérons est le modèle simplificateur du dialogue sur les droits de l'homme avec les pays tiers, qui ajoute à la dimension interinstitutionnelle le rôle de l'étage sous-national et de l'étage international, c'est-à-dire l'ensemble des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et ses mécanismes de monitoring. Ce corpus de Traités et de mécanismes non seulement crée des obligations et des entrées importantes dans le processus européen de la prise de décisions, mais il introduit des éléments essentiels d'analyse, d'évaluation, et d'action. Dans cet ensemble de facteurs l'ancienne Commission des droits de l'homme des Nations Unies jouait un rôle plus important qu'il ne paraît.*

## **Introduction**

Le Traité de Maastricht et la création de la politique étrangère et de sécurité commune renforcent l'affirmation de l'Union européenne comme acteur politique international. Parmi d'autres formes de manifestation de cette fonction, la capacité d'influencer les négociations multilatérales au sein de diverses organisations internationales nous paraît essentielle. La volonté politique de s'imposer en tant qu'acteur international ne suffit pas en soi. Pour que ce rôle fonctionne, il faut que l'UE s'identifie d'abord à une communauté de valeurs et de principes à soutenir dans la politique étrangère et ensuite qu'elle réussisse à laisser son empreinte sur les documents politiques ou juridiques internationaux adoptés dans le milieu multilatéral.

L'analyse qui suit est une tentative de déterminer si la diplomatie multilatérale de l'Union européenne est aussi accomplie que la diplomatie bilatérale. Vu la complexité des thématiques qui font l'objet des négociations multilatérales sous les auspices des Nations Unies, nous nous sommes proposés, dès le début, des limites au domaine de recherche. Le choix de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies n'est pas dû au hasard. Dans la panoplie des thèmes de politique étrangère, en matière des droits de l'homme non seulement nous avons à faire à un ensemble de valeurs européennes assez marquantes, mais nous pouvons également détecter une certaine aisance dans la construction des positions communes. De surcroît, il y a une authentique homogénéité des intérêts représentés plus saillante que dans d'autres domaines de la politique étrangère commune. Ce qui ne rend pas le processus de coordination plus simple. Pourquoi ?

Premièrement, parce que parler d'une seule voix n'est pas une tâche facile, compte tenu que les politiques individuelles des pays membres sont en majorité très actives et répondent à des besoins intérieurs spécifiques. Deuxièmement, parler d'une seule voix veut se traduire en plus de force et d'autorité, mais le prix à payer est un compromis présentable à l'extérieur, à la suite d'une recherche tenace, parfois extrêmement difficile. Troisièmement, pour atteindre le compromis, il faut qu'on baisse le niveau d'exigence et de fermeté de l'Union européenne. Cette contrainte est imposée par la nécessité d'avoir l'unanimité des pays membres si on veut exprimer une position au nom de tous. Cela risque d'aboutir à des positions peu dynamiques ou audacieuses. Les positions communes de l'Union européenne se situent parfois effectivement au dessous du niveau normal de relevance politique que plusieurs pays pourraient exprimer à titre individuel. Enfin, un compromis établi de cette façon ne suffit pas, s'il n'est pas accompagné d'une capacité suffisante de projeter les positions et, avec elles, le summum de crédibilité et autorité que l'Union européenne représente.

L'examen de la présence et des activités de l'Union européenne dans la Commission des droits de l'homme des Nations Unies peut s'avérer, toutes proportions gardées, une étude de cas utile dans une tentative de mieux comprendre le fonctionnement et les potentialités de la politique étrangère et de sécurité commune.

Pour mieux mettre en exergue la solution envisagée à la fin de ce travail, nous examinerons brièvement dans la première partie, les fondements juridiques solides

d'une politique européenne des droits de l'homme dans le cadre multilatéral offert par les Nations Unies. Nous procéderons ensuite à une analyse plus minutieuse du cadre institutionnel, juridique et politique de la Commission des droits de l'homme pour y identifier les repères concrets de l'action de l'Union européenne. De cette façon nous pénétrerons dans la pénombre de la Commission afin de prendre connaissance de sa vie interne, si peu connue, par ailleurs, par les outsiders, et parfois même par les officiels de Bruxelles moins familiers avec les coulisses des mécanismes onusiens de négociation.

Pour mieux orienter le lecteur dans un contexte prolix, nous utiliseront deux instruments taxinomiques, la classification Dehousse qui vise à systématiser l'étude de diverses formes de la diplomatie européenne, ainsi qu'une classification ad hoc qui a l'intention de faciliter la compréhension de la nature des actes de la Commission des droits de l'homme.

L'examen des divers organismes européens impliqués d'une manière ou d'une autre dans la mise en œuvre de la politique européenne des droits témoignera d'un vrai labyrinthe institutionnel. Cela ouvrira la porte d'une analyse des problèmes de cohérence et des défis de la gouvernance multiniveaux.

Le constat liminaire sera que le poids de l'Union européenne n'est pas à la hauteur de son prestige, de sa crédibilité et de son poids politique, malgré sa présence active et visible dans les travaux de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. La conclusion qui en découle c'est qu'il faudra explorer de nouveaux moyens pour améliorer la capacité de l'Union européenne de projeter ses valeurs et, plus concrètement, sa capacité de négocier dans un milieu multilatéral. Pour y arriver, la solution suggérée sera une prise de liberté, au niveau des Etats membres, dans les négociations au nom de l'Union européenne, une liberté rendue possible par une extrapolation insolite du principe de subsidiarité et par une mise en valeur d'un nouveau rapport entre la communauté d'intérêts et la communauté de valeurs, les deux visages symboliques de l'Union européenne.

*« La politique internationale de l'UE en matière des droits de l'homme est une caractéristique visible et une image de marque de la politique européenne ».<sup>1</sup>*

## PREMIÈRE PARTIE

### La base juridique d'une politique étrangère des droits de l'homme

#### *L'image de marque : les grands desseins*

Il convient de commencer l'exercice par une ébauche des grands desseins établis par le Traité sur l'Union européenne et ensuite de voir dans quelle mesure ces desseins se reflètent sur un territoire important de la politique étrangère, voire assez restreint, comme celui de la Commission des droits de l'homme. Dès le début, force est de consigner que l'UE se donne pour objectif

« affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune »<sup>2</sup>.

Quelle est cette identité ? Une première réponse nous est offerte par le Traité même qui nous dit que

« l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres ».<sup>3</sup>

Ensuite, le Traité nous indique que tous les domaines de la politique étrangère doivent être couverts et spécifie les objectifs de cette politique, qui incluent :

« la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux [...] conformément aux principes de la charte des Nations Unies » et « 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 »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE L'ALLEMAGNE, « Discours prononcé par M. Frank-Walter Steinmeier, ministre fédéral des Affaires étrangères, à l'occasion du débat au Bundestag sur le renforcement de la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme », <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/fr/>, 22.12.2006

<sup>2</sup> Article 2 du Traité sur l'Union européenne. Toutes les références utilisées dans ce travail visent les versions consolidées du Traité sur l'Union européenne (TUE) et du Traité instituant la Communauté européenne (TCE).

<sup>3</sup> Article 6 du TUE.

<sup>4</sup> Article 11 du TUE.

Sur ce point il faut bien constater que le Traité de l'Union européenne nous assure d'un engagement déterminé envers les droits de l'homme, tant dans les affaires intérieures que dans ses relations extérieures. Le respect des droits de l'homme est une caractéristique principale de l'Union européenne surtout quand il s'agit de la conduite de ses Etats membres, vu les sanctions possibles dans le cas « d'une violation grave et persistante » de tels droits.<sup>5</sup> Ce cadre juridique a été, à plusieurs reprises, accompagné par les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes qui a toujours pressé la Communauté de respecter les droits fondamentaux<sup>6</sup>, ou par les déclarations du Conseil européen adressées au pays tiers.

La politique étrangère commune de l'Union européenne peut assumer décidément la responsabilité d'influencer les politiques des autres Etats en matière de droits de l'homme, directement et par l'intermédiaire des organisations internationales. Etant donné son poids politique et ses ressources, elle peut même influencer la politique des organisations internationales, notamment des Nations Unies, dont la Charte est non seulement pleinement compatible avec la politique étrangère commune, mais aussi une source de légitimité explicitement mentionnée par l'Article 11 du Traité sur l'Union européenne.

Les notions bien connues de « puissance civile » et de « *soft power* » utilisées pour conceptualiser la Communauté européenne comme acteur international sont illustratives du mode d'action qui est fondé, comme le fait remarquer Frank Petiteville,

« sur des moyens institutionnels, économiques et coopératifs plutôt que militaires, sur la capacité d'attraction plutôt que sur la coercition, sur l'exportation de normes et de valeurs »<sup>7</sup>.

Ce qui n'est pas sans importance pour la Commission des droits de l'homme des Nations Unies qui, malgré sa visibilité remarquable, n'était qu'un organisme subsidiaire dans le système<sup>8</sup>, dont les décisions jouissaient de force morale, et non pas de pouvoir juridique.

Il est vrai, comme nous le rappelle Frédéric Charillon,

---

<sup>5</sup> Article 7 du TUE.

<sup>6</sup> Philip ALSTON, J.H.H. WEILER, « Vers une politique des droits de l'homme authentique et cohérente pour l'Union européenne, in Philip ALSTON (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 6.

<sup>7</sup> Franck PETITEVILLE, « Introduction : De quelques débats relatifs à l'Union européenne acteur international », in Damien HELLY, Franck PETITEVILLE (sous la direction de), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, Harmattan, 2005, p. 16.

<sup>8</sup> Suite à la résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Commission a été abolie et remplacée par le Conseil des droits de l'homme, organisme subsidiaire de l'Assemblée. Le nouveau Conseil est toujours en chantier et il n'a pas pris un contour définitif en ce qui concerne l'ordre du jour, l'examen universel de la situation des droits de l'homme et le fonctionnement des procédures spéciales.

« qu'aux yeux des tenants de l'école réaliste mais aussi aux yeux de nombreux décideurs, il ne pourrait y avoir de politique étrangère européenne que s'il y avait un Etat européen». <sup>9</sup>

D'où l'argument que la politique étrangère de l'Union européenne ne peut qu'être une espèce nouvelle de politique étrangère. Mais le dilemme est sans conséquence pour notre analyse, dont le point de départ est que l'Union européenne est un projet politique novateur, sans précédent, qui n'est pas et ne doit pas être un pastiche des modèles déjà existants.

Par contre, on peut accepter volontiers l'argument que l'émergence de la politique étrangère européenne se confronte à des obstacles particuliers qui sont épargnés aux politiques étrangères nationales. Ces difficultés spécifiques se font sentir surtout dans l'exercice de négociations, c'est-à-dire dans le processus qui doit conduire à la projection et à l'acceptation, par les autres acteurs, des valeurs européennes dans le domaine de droits de l'homme. Le défi restera toujours complexe, car « harmoniser et coaliser » des politiques étrangères nationales, parfois dissemblables, n'est pas impossible mais s'avère un effort assez pénible. En même temps, il ne faut pas que la conciliation des politiques différentes se fasse à un coût trop élevé ou au prix des compromis déshonorants. Les exigences du respect des droits de l'homme sont si clairement et profondément liées à l'identité européenne qu'effectivement, l'étude de la recherche du « plus petit dénominateur commun » dans la Commission des droits de l'homme constitue un échantillon significatif de l'exercice de la politique étrangère et de sécurité commune dans son ensemble.

### ***Quelques remarques sur les bases juridiques d'une politique des droits de l'homme de l'Union européenne***

Avant de continuer, il faut préciser que la présente analyse ne s'étend pas à l'étude des rôles spécifiques joués par les institutions européennes dans la mise en œuvre de la politique étrangère commune en matière de droits de l'homme. Nous nous limitons à constater que le point de départ, la base juridique qui porte sur les droits de l'homme, est substantiel et explicite, tant au plan intérieur qu'au plan extérieur. Ensuite, nous allons examiner la matérialisation de la politique européenne des droits de l'homme dans l'organisme le plus spécialisé et le plus actif au niveau mondial. En d'autres termes, nous nous proposons d'observer dans l'espace restreint de ce travail, le produit final dans un lieu où il est utilisé et non pas le processus de fabrication.

Nous pouvons, en passant, anticiper une réalité qui semble indiquer que les dispositifs institutionnels qui doivent appuyer la mise en œuvre des politiques relatives aux droits de l'homme ne sont pas encore à la hauteur des impératifs énoncés dans le Traité sur l'Union européenne. Philip Alston et J.J.H. Weiler croient que :

---

<sup>9</sup> Frédéric CHARILLON, « La PESC, une réinvention de la politique étrangère », in *L'Union européenne, acteur international, op. cit.*, pp. 63-64.

« la tâche a été confiée à des entités dont le mandat est très vague en matière de droits de l'homme, ce qui était aggravé par un manque de compétence, même par une absence encore plus grave d'intérêt »<sup>10</sup>.

D'autres auteurs évoquent l'existence des intérêts concurrents entre secteurs qui toucheraient la « pureté » décisionnelle à l'égard des droits de l'homme. Il existerait une certaine incohérence qui serait la conséquence du mécanisme d'élaboration des décisions de la Communauté européenne qui fait que

« dans les divers secteurs, les organes [...] possèdent des compétences différentes et, par conséquent, des niveaux d'influence différents ».<sup>11</sup>

L'adoption des règlements communautaires, qui en principe doivent éclaircir les politiques européennes peut, au contraire, mettre en évidence de nouveaux problèmes de nature intersectorielle. On cite parfois deux règlements dits « des droits de l'homme »<sup>12</sup>, dont l'adoption a été difficile et controversée, qui ont néanmoins « créé des compétences solides mais non exclusives dans le domaine des droits de l'homme et démocratie ».<sup>13</sup> Enfin, il faut noter la quête permanente d'équilibre entre la nécessité d'intégrer les droits de l'homme dans toutes les activités pour lesquelles ils sont pertinents et le besoin d'une responsabilité clairement habilitée. Selon Andrew Clapham,

« les dispositifs actuels sont insuffisants, aucun membre de la Commission n'étant évidemment compétent en ce qui concerne les droits de l'homme. Et aucun d'eux ne donnant une image visible des droits de l'homme que ce soit à l'intérieur de la Commission [européenne] ou à l'extérieur ».<sup>14</sup>

Ces *caveat* mis à part, nous revenons à la lecture du Traité sur l'Union européenne pour remarquer quelques détails qui sont directement pertinents pour la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, comme cadre d'affirmation de la politique de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme.

---

<sup>10</sup> Philip ALSTON, J.H.H. WEILER, « Vers une politique des droits de l'homme authentique et cohérente pour l'Union européenne, in *L'Union européenne et les droits de l'homme, op. cit.*, p. 12.

<sup>11</sup> Bruno SIMMA, Jo Beatrix ASCHENBRENNER, Constanze SCHULTEYE, « Observations relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les activités de coopération au développement de la Communauté européenne », in *L'Union européenne et les droits de l'homme, op. cit.*, pp. 646.

<sup>12</sup> Règlement fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions de coopération au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Règlement (CE) no 975/1999) ; Règlement fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui, dans le cadre de la politique de coopération communautaire, contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Règlement (CE) no 976/1999).

<sup>13</sup> Yves Buchet de NEUILLY, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, p. 187.

<sup>14</sup> Andrew CLAPHAM, « Où en est la politique étrangère commune de l'Union européenne en matière de droits de l'homme et comment se manifeste-t-elle au sein des instances internationales ? », in *L'Union européenne et les droits de l'homme, op. cit.*, p. 692.



Premièrement, le Traité nous montre d'une façon presque exhaustive les moyens dont l'Union dispose dans la poursuite des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle peut définir des principes et des orientations générales, décider des stratégies communes, adopter des actions et des positions communes, renforcer la coopération systématique entre les Etats membres<sup>15</sup>. Tous ces instruments étaient disponibles et utilisés, directement ou indirectement, dans des mesures différentes, dans la Commission des droits de l'homme.

Deuxièmement, il y a une distinction extrêmement utile en ce qui concerne les positions communes arrêtées par le Conseil qui, conformément au Traité sur l'Union européenne, visent deux types de questions : celles de nature géographique et celles de nature thématique.<sup>16</sup> Cette distinction deviendra essentielle dans le contexte des débats et des décisions prises par la Commission des droits de l'homme, voire un point autour duquel se dégagent beaucoup de controverses.

Troisièmement, une clé de voûte de l'architecture de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne telle quelle apparaissait dans la Commission des droits de l'homme était, certes, la responsabilité de la présidence pour la mise en œuvre des décisions prises à ce titre. Comme on sait, c'est la présidence qui « exprime, en principe, la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales ».<sup>17</sup>

Quatrièmement, le Traité éclaircit les problèmes possibles de désharmonie qui pourraient surgir dans les enceintes internationales. De sorte qu'il est vrai que le débat démocratique à l'intérieur des institutions européennes compétentes permet l'expression des divergences et des différences entre les positions des Etats membres, mais les divergences ne doivent pas surgir à la surface des débats et des négociations multilatérales. Cela rend nécessaire la coordination, décrite par le Traité d'une manière assez claire :

« Les Etats membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions communes ».<sup>18</sup>

Enfin, le Traité prévoit l'obligation des missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et des délégations de la Commission européenne dans les pays tiers et les conférences internationales, ainsi que de leurs représentations auprès des organisations internationales, de coopérer pour assurer le respect et la mise en œuvre des positions communes.<sup>19</sup>

Nous avons affaire à une combinaison de conditions et d'acteurs qui confère poids et respectabilité aux positions communes de l'Union européenne - et à leur expression

---

<sup>15</sup> Article 12 du TUE.

<sup>16</sup> Article 15 du TUE.

<sup>17</sup> Article 18 du TUE.

<sup>18</sup> Article 19 du TUE.

<sup>19</sup> Article 20 du TUE.

directe dans le contexte des organisations internationales et des conférences multilatérales - qui ne se traduisent pas automatiquement par la flexibilité et l'adaptabilité si nécessaires dans les négociations.

*« The peace and prosperity enjoyed by people living within the EU since its establishment is the direct consequence of respect for human rights and democracy being embedded within its laws, policies, actions and institutions. [...] it is our common interest to promote human rights and democracy wherever and whenever we can »<sup>20</sup>.*

## DEUXIÈME PARTIE

### La Commission des droits de l'homme des Nations Unies et ses enjeux

#### *Pourquoi la Commission des droits de l'homme comme objet d'étude?*

La Commission des droits de l'homme était un organe subsidiaire du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) créé par la résolution 5 (I) de ce dernier en 1946.<sup>21</sup> Son principal objectif était de se lancer dans une activité normative dans la promotion et la protection des droits de l'homme. C'est ainsi que les Nations Unies ont élaboré et adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme, en 1948. Cet exercice normatif ne fut que le début d'une œuvre monumentale d'instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme qui ont consacré l'universalité de ces droits et ont détaillé les obligations des Etats dans une multitude de domaines, des droits civils et politiques aux droits économiques, sociaux et culturels, de la torture à la discrimination, des droits de l'enfant et des femmes aux droits des travailleurs migrants.

*Nota bene* : Les mérites historiques de la Commission des droits de l'homme dans la codification du droit international relatif aux droits de l'homme sont incontestables. Cependant, il faut noter qu'au long des années cette dimension normative fondamentale a été doublée par un volet politique. Cette caractéristique découlant de la nécessité et du devoir de la Commission de droits de l'homme de « défendre les droits humains fondamentaux et dénoncer les violations, où qu'elles se produisent »<sup>22</sup> a été exacerbée par son emploi subjectif et sélectif par les Etats membres, soit dans la direction de l'emploi – politiquement motivé - des critiques, soit pour se défendre contre les imputations. Les débats politiques surenchéris sont arrivés à obscurcir, aux yeux de l'opinion publique internationale, l'œuvre législative

<sup>20</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *EU Annual Report On Human Rights*, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, p. 128.

<sup>21</sup> United Nations Handbook, 2005-2006, Published by the Ministry of Foreign Policy and Trade, 2005, New Zealand, Wellington, p. 102.

<sup>22</sup> Irène KHAN, au nom d'Amnesty International, dans un communiqué de presse en date du 10 mars 2004.

de la Commission des droits de l'homme. Les récentes propositions de réformer la Commission des droits de l'homme ont visé précisément l'aspect politique et non pas son travail normatif. Les hésitations et l'échec des négociations sur la réforme – au moins jusqu'à la fin de l'année 2005 – ont reflété la division profonde des Etats membres des Nations Unies sur sa composition et l'équilibre précaire entre sa dimension politique et son mandat normatif et de suivi. Le nouveau Conseil des droits de l'homme semble pour le moment incapable de faire mieux.

En 1948 la Commission des droits de l'homme était composée de 18 membres. Elle a été élargie au fur et à mesure de l'accroissement du nombre des membres des Nations Unies et de l'ECOSOC, l'organe de Charte tutélaire. Depuis 1992 elle comptait 53 membres, élus par des élections secrètes et conformément à des quotas censés réfléchir le principe de la représentation géographique équitable : Afrique (15 membres), Asie (12 membres), Amérique latine et les Caraïbes (11), le groupe de l'Europe occidentale et autres (10), Europe orientale (5).

Notre choix de la Commission des droits de l'homme comme échantillon de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union s'explique par quatre raisons :

1. Les Nations Unies représentent le maximum de multilatéralisme dans les relations internationales actuelles ;
2. La représentation de l'Union européenne auprès des Nations Unies est assez complexe et sa présence dans les travaux courants quotidiens est jugée incontournable;
3. La Commission des droits de l'homme jouit d'une visibilité politique considérable dans l'ensemble des organismes des Nations Unies ;
4. La protection des droits de l'homme représente un acquis solide et incontestable de l'Union européenne autour duquel il est plus facile qu'ailleurs d'édifier des positions communes.

### *L'agenda de la Commission des droits de l'homme*

Pour mieux encadrer et comprendre ces priorités il faut passer en revue très brièvement quelques détails liés au fonctionnement de la Commission.

Tous d'abord, ce qui est important c'est l'ordre du jour de la Commission, fixé depuis un bon nombre d'années (encadré). L'ordre du jour a mécontenté toutes les parties<sup>23</sup>. Il était une pomme de discorde, pour des raisons différentes. Il faut retenir quelques détails qui puissent nous aider à pénétrer une terminologie parfois opaque.

<b>L'ordre du jour de la Commission des droits de l'homme<sup>24</sup></b>
1. Election du bureau.
2. Adoption de l'ordre du jour.
3. Organisation des travaux de la session.
4. Rapport du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et suivi de la

<sup>23</sup> Les désaccords sur l'ordre du jour entre les Etats Membres persistent aussi dans le nouveau Conseil des droits de l'homme.

<sup>24</sup> UNITED NATIONS, Commission on Human Rights, *Report on the sixty-first session* (14 March – 22 April 2005), Economic and Social Council, Official records, 2005, Supplement no. 3., pp. vi –vii.

Conférence mondiale sur les droits de l'homme.<sup>25</sup>

5. Le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes et son application aux peuples assujettis à une domination coloniale ou étrangère, ou à l'occupation étrangère.
6. Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et toutes les formes de discrimination.
7. Le droit au développement.
8. Question de la violation des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés, y compris la Palestine.
9. Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, où qu'elle se produise dans le monde.
10. Droits économiques, sociaux et culturels.
11. Droits civils et politiques.
12. Intégration des droits fondamentaux des femmes et de l'approche sexospécifique.
13. Droits de l'enfant.
14. Groupes et individus particuliers.
15. Questions relatives aux populations autochtones.
16. Rapport de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme<sup>26</sup>.
17. Promotion et protection des droits de l'homme.
18. Fonctionnement efficace des mécanismes de protection des droits de l'homme.
19. Services consultatifs et coopération technique dans le domaine des droits de l'homme.
20. Rationalisation des travaux de la Commission<sup>27</sup>.

Le point 1 - « Election du bureau » - était un point de routine. Le bureau était composé des représentants des 5 groupes régionaux<sup>28</sup> des Nations Unies : un président, trois vice-présidents et un rapporteur. La position de président était occupée conformément à une règle stricte de rotation entre les groupes. La tradition de la Commission était d'élire les membres du bureau sans vote – « par acclamations » - puisque les candidats étaient présentés et déjà endossés par leurs propres groupes régionaux. Il y a eu, toutefois, une exception (encadré).

---

<sup>25</sup> Il s'agit de la Conférence de Vienne de 1993 qui a conduit, *inter alia*, à la création de l'Office du Haut-Commissariat des droits de l'homme.

<sup>26</sup> La Sous-commission est le principal organe subsidiaire de la Commission des droits de l'homme. Elle est composée d'experts qui siègent à titre personnel, élus par la Commission pour un mandat de quatre ans.

<sup>27</sup> Il y avait aussi un vingt et unième point purement procédural concernant l'organisation des futurs travaux.

<sup>28</sup> Aux Nations Unies les 192 membres actuels sont organisés en cinq groupes régionaux constitués, principalement, comme base pour les diverses élections aux organismes à composition limitée, donc comme instrument pour la mise en œuvre du principe de la représentation géographique équitable inscrit dans la Charte: le groupe africain, le groupe asiatique, le groupe de l'Amérique latine et des Caraïbes, le groupe de l'Europe orientale (l'ancien groupe des pays socialistes), le groupe de l'Europe occidentale et d'autres pays (autres pays : le Canada, l'Australie et la Nouvelle Zélande). Les Etats-Unis ne se considèrent membre d'aucun groupe géographique, mais participent aux réunions du groupe de l'Europe occidentale et d'autres pays et présentent ses candidatures aux élections par l'intermédiaire de ce groupe. La Turquie participe aux réunions du groupe asiatique mais utilise le groupe de l'Europe occidentale et d'autres pays comme « circonscription » électorale. Enfin, Israël n'est plein membre d'aucun groupe géographique, mais à partir de 2000 il bénéficie d'un arrangement provisoire et partiel avec le groupe occidental.

**La présidence libyenne de la Commission des droits de l'homme  
et la réaction de l'Union européenne**

La pratique des élections « par acclamations » des membres du bureau a mené à un scandale politique en 2003, quand le groupe africain a proposé à la présidence la représentante de la Libye. Suite aux protestations et à la demande de la délégation américaine la tradition de l'élection « par acclamations » a été interrompue et on a procédé au vote. L'Union européenne a appuyé l'approche « contestataire ». La représentante de la Libye a été élue, mais l'incident laissera ses empreintes sur l'image extérieure de la Commission des droits de l'homme, pour avoir élu à sa présidence le représentant d'un pays à réputation négative quant au respect des droits de l'homme. Néanmoins, force est de constater que les élections sont une pratique démocratique au sein des Nations Unies et dans le cas de cette session-là les travaux se sont déroulés d'une manière correcte et transparente. A part le scandale lié au symbolisme réel ou amplifié sur la pureté éthique de la Commission des droits de l'homme, la présidence libyenne a été impeccable du point de vue procédural, tandis que le gouvernement de Tripoli a annoncé une contribution volontaire de 2 millions de dollars au financement de l'Office du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Lésé dans sa propre image, en guise de rétorsion, le groupe africain a contesté, lui aussi, quoi que d'une manière moins véhémement, le candidat à la présidence de la Commission pour l'année suivante, c'est-à-dire le représentant de l'Australie, proposé par le groupe occidental.

Le point 9 était le point de l'ordre du jour le plus controversé et le plus politisé. Il figurait parmi les thèmes les plus importants pour l'Union européenne. C'était à ce titre qu'elle présentait les résolutions par pays, donc les résolutions qui illustrent

« des situations préoccupantes [qui] ne nous laissent pas d'autre choix que la singularisation des violations les plus graves ».<sup>29</sup>

C'était le point qui divisait les membres de la Commission, le fameux « *the West and the rest* »<sup>30</sup> qui crée des tensions et amplifie les enjeux politiques, l'arène de la lutte des *lobbies* actifs, européen, américain, chinois et russe. Ce point exprime la politique dite « *name and shame* », dont les produits sont des résolutions qui n'ont pas de force juridique, mais qui ont une telle autorité morale qu'elle provoque une opposition acharnée des pays visés.

C'était là qu'on jouait la grande partition de la résolution des Etats-Unis sur la situation des droits de l'homme en Chine et l'apogée de la rhétorique cubaine contre les politiques « unilatérales » et « impérialistes » des Etats-Unis. Le point 9 a créé des

<sup>29</sup> Discours de S.E. Monsieur Jean ASSELBORN, Vice-premier Ministre, Ministre des Affaires Etrangères du Grand-Duché du Luxembourg au nom de l'Union européenne, 14 mars 2005, op. cit.

<sup>30</sup> Philip Alston, actuellement membre de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme nous rappelle que cette expression signifie la révolte de certains pays contre ce qu'ils considèrent comme un avatar du vieil impérialisme européen ou occidental contre le reste du monde et qui démontrerait la méconnaissance orgueilleuse de toute autre tradition et culture que celle de l'Europe. L'expression a été lancée par Kishore Mahbubani, ancien diplomate singapourien. Voir Philip ALSTON, *Union européenne des droits de l'homme*, op. cit., pp. 75-76.

circonstances qui ont favorisé des solidarités étranges – comme par exemple la complicité entre le groupe africain et la Fédération russe – autour de l'emploi, par les Etats-Unis et l'Union européenne, de la politique dite des « deux poids, deux mesures ».

En fin de compte, le point 9 était le cadre qui mesurait la capacité d'influence politique dans une enceinte supposée être gouvernée par les impératifs du droit international et non pas par des considérations politiques plus ou moins éphémères. C'était aussi le bon endroit où tester la crédibilité relative des politiques intérieures ainsi que la disponibilité d'accepter et d'affirmer le multilatéralisme comme valeur géostratégique. Le point 9 a été aussi l'un des enjeux principaux des efforts récents qui ont visé à la transformation de la Commission dans un Conseil des droits de l'homme.

Les points 10 et 11 étaient, cette fois du point de vue de la substance de la matière des droits de l'homme, les plus importants dans l'activité de la Commission, puisqu'ils assuraient la continuité de l'effort normatif international circonscrit à l'un des objectifs majeurs des Nations Unies : la codification du droit international. Sous ces points ont été menés la plupart des efforts qui ont conduit à l'adoption des pièces maîtresses de l'œuvre législatif monumental dont le système international de protection des droits de l'homme est équipé aujourd'hui.<sup>31</sup> Il convient aussi de prendre note d'une tendance nouvelle, profonde et ferme, quoique discrète, à édifier graduellement un cadre normatif qui donne un contenu officiel à la notion de démocratie. Il s'agit d'une série de résolutions adoptées sous le point 11 qui décrivent les caractéristiques incontournables de la démocratie, malgré l'opposition d'un groupe d'Etats fortement minoritaires au niveau de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies<sup>32</sup>.

Sous le point 17 la Commission a adopté des résolutions qui concernaient un mélange de thèmes qui relevaient de la matière pure des droits de l'homme (l'état de Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, les défenseurs des droits de l'homme, la question de la peine de mort, l'impunité, l'éducation dans le domaine des droits de l'homme), des nouveaux sujets qu'on essaye de qualifier de « droits de la troisième génération » (par exemple, « Droits de l'homme et bioéthique ») mais aussi de thèmes qui étaient proposés par les initiateurs vraisemblablement pour mettre de l'eau dans le vin des droits de l'homme (les initiatives de Cuba sur la « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », ou bien celle de la Chine, intitulée « Droits et responsabilités de l'homme »).

---

<sup>31</sup> Six instruments juridiques sont considérés comme le cœur de système international de la protection des droits de l'homme mis en place par les Nations Unies (en anglais « *core conventions* ») : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; la Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; la Convention relative aux droits de l'enfant.

<sup>32</sup> Il s'agit de la série de résolutions initiées par la Roumanie en 2000 portant sur « La promotion et le renforcement de la démocratie ».

*Proposition d'un instrument taxinomique : la classification Dehousse*

L'Union européenne a participé à toutes les sessions annuelles de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Les modalités d'actions de l'Union européenne étaient multiples. Afin de systématiser un peu ses actions diplomatiques, nous utiliserons la méthodologie suggérée par Franklin Dehousse pour analyser la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne<sup>33</sup>. Dehousse nous propose six catégories d'actions, dont les définitions sont brièvement reprises ci dessous :

<b>La diplomatie déclarative</b>	Les démarches dans lesquelles l'Union Européenne exprime son avis sur un événement de l'actualité internationale. La diplomatie déclarative s'exprime grâce aux déclarations de la présidence en exercice ou par l'intermédiaire des conclusions du Conseil de l'Union européenne.
<b>La diplomatie programmatique</b>	Les mesures qui définissent des programmes d'actions sur un sujet large de nature géographique ou thématique.
<b>La diplomatie coercitive</b>	L'ensemble des mesures restrictives décidées par l'Union pour exprimer sa désapprobation à l'égard de l'attitude politique d'un Etat tiers (mesures négatives).
<b>La diplomatie préventive</b>	L'ensemble des contributions par lesquelles l'Union entend participer au renforcement de la paix et de la sécurité internationale. Ces mesures visent à anticiper les conflits et interviennent avant qu'une crise ne surgisse.
<b>La diplomatie positive</b>	Se situe à mi-chemin entre la diplomatie coercitive et la diplomatie préventive; il s'agit de mesures visant principalement à gérer les conflits et à favoriser le processus démocratique dans certains Etats, souvent par le biais d'une intervention sur le terrain.
<b>La diplomatie de riposte</b>	Les mesures décidées dans le cadre de la PESC en réponse à des mesures adoptées par d'autres Etats et que l'Union européenne considère comme inamicales à son égard.

Jusqu'à présent, et compte tenu de la nature des débats et des décisions prises par la majorité des organismes et conférences des Nations Unies (juridiquement non obligatoires pour les Etats membres), il va de soi que la **diplomatie déclarative** était le type de diplomatie le plus pratiqué dans le cadre de la Commission des droits de l'homme (et d'ailleurs dans le cadre de la PESC). Mais la Commission des droits de l'homme nous offre un terrain très fertile et un éventail d'actions possibles dont la variété et la diversité justifient l'utilisation de la classification de Dehousse afin de mieux comprendre la signification de certaines positions de l'Union européenne.

*La diplomatie déclarative de l'Union européenne et ses choix de principes*

<sup>33</sup> Franklin DEHOUSSE, « Les actes adoptés dans le cadre de la PESC », quatrième partie, chapitre IV, in Jean-Victor LOUIS, Marianne DONY, (sous la direction de), *Le droit de la CE et de l'Union européenne*, 12, *Relations extérieures*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, (Collection Etudes européennes), pp. 549-588.



Tout d'abord, la présidence rotative de l'Union européenne a été constamment présente dans les débats généraux de la Commission des droits de l'homme ou dans son segment « à haut niveau » introduit à partir de 2003.<sup>34</sup> Il faut souligner que les interventions à haut niveau de la présidence ont été vues comme des moments importants des sessions annuelles de la Commission. Les positions européennes reflétaient toujours une approche à la fois thématique – avec un fort accent sur les valeurs que l'Union entendait projeter à l'extérieur – et géographique, y compris des critiques directes envers les pays non respectueux des droits de l'homme. Les détails des critiques ont changé avec le temps, mais les déclarations faites au nom de l'Union européenne ont gardé cette construction d'ensemble.

Pour mieux comprendre dans quelle mesure la **diplomatie déclarative** de l'Union européenne s'insérait dans le cadre très souvent tendu et agité des travaux de la Commission des droits de l'homme et dans quelle mesure le profil défini par le Traité de Maastricht correspondait à celui visible de l'extérieur, nous allons essayer d'extraire les idées-forces telles qu'elles résultent des déclarations de la présidence européenne à l'occasion de la 61<sup>e</sup> session de la Commission des droits de l'homme<sup>35</sup>.

On voit d'abord le trait d'union entre la politique interne et la politique étrangère, la motivation et la profession de foi de l'Union européenne à l'égard des droits de l'homme :

«En faisant du respect de droits de l'homme une valeur fondamentale inscrite dans ses textes constitutifs, l'Union européenne applique en son sein le même critère que celui qui guide son action vers l'extérieur et son dialogue avec les Etats tiers».<sup>36</sup>

Le discours de l'Union est crédible et marqué d'un véritable esprit autocritique que nous ne manquerons pas l'occasion de citer :

«Le respect des libertés individuelles ne deviendra jamais un acquis définitif dans aucun de nos pays. L'arbitraire, l'absolutisme, l'avalissement humain ne sont pas des phénomènes en voie d'extinction. Ils resurgiront dans la plus paisible et juste de nos

---

<sup>34</sup> Jusqu'en 2003, les dignitaires (les chefs d'Etat ou de gouvernement ou, plus souvent, les ministres des affaires étrangères) qui dirigeaient les délégations nationales aux travaux de la Commission des droits de l'homme s'exprimaient à intervalles de six semaines des sessions annuelles, occasions où l'ordre du jour normal était suspendu. Suite à une proposition des Etats nordiques, appuyée par l'Union européenne, à partir de la session de 2003, un débat de haut niveau (*high-level segment*) a été introduit, les chefs de délégations étant supposés présenter toutes leurs positions pendant les premiers trois jours des sessions annuelles. La mesure visait à améliorer la visibilité politique de la Commission des droits de l'homme.

<sup>35</sup> Discours de S.E. Monsieur Jean Asselborn, Vice-premier Ministre, Ministre des Affaires Etrangères du Grand-Duché du Luxembourg au nom de l'Union européenne, 14 mars 2005 (copie du discours, distribuée dans la salle)

<sup>36</sup> Il faut bien noter que, le plus souvent, les positions de l'Union européenne ne sont pas présentées uniquement au nom des pays membres. Par exemple, la déclaration que nous utilisons comme référence a été prononcée sous la formule suivante : « J'ai l'honneur de prendre la parole au nom de l'Union européenne. La Bulgarie et la Roumanie, pays adhérents, la Turquie et la Croatie, pays candidats, et l'Albanie, la Bosnie et Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie et Monténégro, pays du processus de stabilisation et d'association et candidats potentiels, se rallient à cette déclaration ». Voilà déjà 33 pays qui s'exprimaient par la « voix unique ».

sociétés au hasard d'une crise, d'une menace ou plus sournoisement par suite de notre relâchement face au fléau des violations des droits les plus élémentaires. L'Union européenne est parfaitement consciente de ses propres imperfections et risques de xénophobie, de racisme et d'intolérance. »

Ces remarques franches ne sont pas sans importance. Certains régimes peu performants du point de vue du respect des droits de l'homme ont fréquemment nié « le droit et l'autorité morale » des pays membres de l'Union de « donner des leçons » quelle qu'elles soient. « Nous sommes tous pareils », ils essaient d'insinuer, donc laissez nous faire ! Mais force est de constater qu'au fur et à mesure que l'Union affirme ses valeurs et que celles-ci sont acceptées volontairement par d'autres pays, la crédibilité de la politique de l'Union européenne s'accroît. Nous insistons à cet égard sur la capacité de l'Union de projeter sa « *soft power* » parce qu'il nous semble vraiment un préjugé obsolète de mesurer l'influence européenne, à l'ère de l'affirmation du droit international, à l'aune des divisions déployées.

L'approche de l'Union européenne sur les droits de l'homme est, comme tous les autres projets communautaires, une construction continue, une œuvre dynamique et ouverte. Le ton de ses positions devient toujours plus nuancé mais, néanmoins, plus persuasif. La présidence hollandaise disait en 1997, d'une manière un peu *ex-cathedra* :

« La pleine acceptation du principe que les droits de l'homme constitue une préoccupation légitime de la communauté internationale présente deux implications. Premièrement nous acceptons d'écouter et de réagir aux soucis exprimés par d'autres pays et d'autres acteurs de la communauté internationale. Notre revendication de la nécessité de rendre compte pour ce qu'on fait à l'égard des droits de l'homme ne serait pas crédible si nous n'acceptons pas d'en rendre compte nous mêmes. Deuxièmement, nous demandons aux autres pays d'être à l'écoute et réagir à nos préoccupations ». <sup>37</sup>

Sur le fond de ces positions de principe, il y a bien sûr des positions spécifiques sur les principaux thèmes concernant la protection des droits de l'homme dont la hiérarchie des priorités varie en général en fonction des circonstances politiques. Afin de d'éviter une citation trop sélective des thèmes qui intéressent l'Union européenne, nous allons proposer une ébauche de classification des résolutions qui pourra nous aider à identifier l'ordre des priorités de l'Union européenne dans la Commission des droits de l'homme.

### ***La nature des décisions de la Commission des droits de l'homme***

---

<sup>37</sup> Statement by Mr. Peter Van Wulfften Palthe, Head of the delegation of the Kingdom of Netherlands, on behalf of the European Union, 53rd session of the Commission on Human Rights, Agenda item 9 : « Question of the violation of human rights and fundamental freedoms in any part of the world », Geneva, 8 April 1997. Texte distribué en salle. Traduction non officielle de l'anglais. En original: « *The full acceptance of the principle that human rights are a legitimate concern of the international community has two implications. Firstly we accept to listen and react to concerns expressed by other countries and other actors in the international community. Our claim for human accountability would be incredible if we did not accept to be held accountable ourselves. Secondly, we ask of other countries to be ready to listen and react to our concerns* ».

*Les déséquilibres*

L'ordre du jour de la Commission suggère – même après une lecture liminaire – quelques déséquilibres et anachronismes – qui marquaient les débats et qui sont importantes pour comprendre les positions européennes. Tout d'abord, il y avait une persistance des points qui ne reflétaient pas l'élément essentiel des droits de l'homme, c'est-à-dire la relation entre l'individu et l'Etat, la répartition juste des droits et des responsabilités entre les deux entités. On peut inclure dans cette catégorie le point 5 de l'ordre du jour, qui survit grâce à l'insistance de certains pays de maintenir un moyen supplémentaire de pression au sujet des territoires palestiniens occupés, même si le point 8 a traité précisément et exclusivement à la situation dans les territoires arabes occupés. Dans le même contexte, la présence d'une résolution sur les activités des mercenaires ne peut qu'obscurcir la nature des obligations des Etats, raison pour laquelle, les membres de l'Union européenne votaient régulièrement contre le projet. Un déséquilibre souvent signalé a un rapport à la distribution des points qui portaient sur les situations des droits de l'homme dans des territoires ou pays spécifiques. A cet égard on remarque que tandis que le point 9 pouvait traiter en principe tous les pays du monde, le point 8 était ciblé sur un seul pays, Israël.

Un autre déséquilibre, cette fois thématique, concerne une question plus générale : le rapport entre les droits civils et politiques, d'un côté, et les droits économiques, sociaux et culturels, de l'autre. Cette question marque très fortement les débats sur la nature des droits de l'homme. Malgré les assurances et les déclarations, ainsi que le langage explicite de la deuxième Conférence Mondiale sur les droits de l'homme selon lequel « tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés » et « la communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance »<sup>38</sup>, les pays en développement dénoncent l'inégalité de traitement de droits économiques, sociaux et culturels par rapport aux droits civils et politiques.

Comme le remarquent Henry Steiner et Philip Alston,

« le consensus officiel cache un désaccord profond et durable sur le véritable statut des droits économiques, sociaux et culturels. A un extrême, il y a l'opinion que ces droits sont supérieurs aux droits civils et politiques chronologiquement et en termes d'une hiérarchie adéquate des valeurs. A quoi bon le droit à la parole pour ceux qui meurent de faim et sont analphabètes ? A l'autre extrême, on trouve l'opinion que les droits économiques et sociaux ne sont tout simplement pas des droits (dans l'entendement commun). Les considérer comme des droits sape l'exercice de la liberté individuelle, déforme le fonctionnement des marchés libres par la justification de l'intervention massive de l'Etat dans l'économie, et donne une bonne excuse à la diminution de l'importance des droits civils et politiques »<sup>39</sup>

<sup>38</sup> NATIONS UNIES, Assemblée générale, *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, adoptés le 25 juin 1993 par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, document A/CONF.157/23, paragraphe 5.

<sup>39</sup> Henry J. STEINER, Philip ALSTON, *International human rights in context. Law, politics, morals*, second édition, New York, Oxford University Press, 2000, p. 237.

Sur cet arrière-plan, il faut aussi noter brièvement la forme des décisions prises par la Commission des droits de l'homme. Les procédures et la pratique consacrent trois catégories d'actes formellement adoptés par les pays membres : les résolutions, les décisions et les déclarations du Président de la Commission.

#### *Les résolutions*

Les résolutions étaient les actes les plus importants adoptés par la Commission. Elles s'adressaient aux pays membres de la Commission, aux pays membres de Nations Unies, au Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme ou au Haut-commissariat aux droits de l'homme, au Secrétaire général des Nations Unies, aux autres institutions du système des Nations Unies. Vu la nature juridiquement non obligatoire de ces résolutions, elles étaient souvent adressées aux autres acteurs internationaux, par exemple à des organisations régionales ou à des organisations non gouvernementales (voir encadré). Les résolutions se négociaient entre les Etats membres de la Commission et des observateurs, en général, pendant des réunions de consultations officieuses, autres que les réunions officielles de la Commission, mais la négociation pouvait continuer dans les séances plénières officielles.

Les résolutions s'adoptaient par vote enregistré (majorité simple) ou sans vote (dans les cas où il y avait un consensus et où du moins on ne se confrontait pas à un désaccord majeur). La soumission des résolutions a toujours été l'apanage exclusif des Etats membres ou jouissant d'un statut d'observateur de la Commission. Bien sûr – et c'est une pratique qui a entaché la réputation de la Commission des droits de l'homme – les Etats membres pouvaient introduire une motion procédurale de « *no action* »<sup>40</sup> qui, dans le cas où elle était approuvée, empêchait en fait l'examen de fond du projet de résolution. L'exemple classique est celui de la motion introduite par la Chine au sujet de la résolution initiée par les Etats-Unis concernant la situation de droits de l'homme en Chine.

#### *Les décisions*

Les décisions étaient des actes qui portaient sur les questions plus techniques, et qui, dans leur majorité, étaient obligatoires pour le Haut-commissariat aux droits de l'homme, dans le contexte de la mise en œuvre des résolutions. Les décisions visaient aussi l'approbation des résolutions proposées par la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, organe subsidiaire de la Commission. Parfois, les textes des décisions constatent que certains projets de résolution ont été reportés aux sessions ultérieures ou tout simplement reprennent des projets de résolution qui, pour des raisons politiques, ont été retirés et « déclassés » comme l'expression d'un compromis.

---

<sup>40</sup> La motion intitulée en anglais « *no action* » signifie la demande d'un Etat tendant à ce que la Commission des droits de l'homme ne se prononce pas sur un projet de résolution.

Sauf les situations exceptionnelles (dont une est décrite dans l'encadré suivant), les textes de décisions étaient plus courts, ils ne faisaient pas l'objet de négociations séparées et ils pouvaient être élaborés par le Haut-commissariat.

**Les procédures de la prise de décision et le compromis politique.  
Etude de cas - Décision 2004/128 : « Situation des droits de l'homme au  
Soudan »**

Par exemple, en 2004, au point 9 de l'ordre du jour, un projet de résolution des Etats et coparrainé par les membres de l'Union européenne sur la « Situation des droits de l'homme au Soudan » a été initié à la suite des événements tragiques de Darfour. Le projet de résolution a été contesté avec véhémence non seulement par la délégation soudanaise, mais aussi par l'Union africaine dans son ensemble. Qui plus est, l'Union africaine a assuré qu'elle irait s'impliquer activement dans le rétablissement de la paix dans le Soudan occidental. La discussion sur le projet de résolution au sujet du Soudan venait juste après le succès d'une motion de procédure « *no action* » introduite par le groupe africain contre la résolution de l'Union européenne sur la situation des droits de l'homme au Zimbabwe. Il était clair que la « solidarité » africaine (d'habitude accompagnée par l'appui de la Chine et d'autres pays asiatiques, Cuba et la Fédération de Russie) allait mobiliser l'appui nécessaire pour le rejet du projet de l'Union européenne. La défaite du projet étant inévitable et le dédain des promesses de l'Union africaine étant décidément contreproductif, on a recouru à une formule de compromis. Tout d'abord, les pays de l'Union européenne se sont abstenus au vote sur une motion « d'ajournement » présenté au nom du groupe africain. C'était un compromis à l'intérieur d'un autre compromis. La motion « d'ajournement » du point de vue des conséquences était similaire à la motion « *no action* ». L'Union européenne avait quand même une position de principe, répétée à plusieurs reprises, de voter contre les motions « *no action* », quel que ce soit l'initiateur ou le sujet attaqué. Le changement du libellé de la motion a permis à l'Union de prendre la décision de s'abstenir à l'adoption de la motion au lieu de voter contre. Le compromis politique ne s'est pas arrêté là. En réalité, le transfert de la substance de la résolution des auspices du point 9 (l'idée de condamnation de la politique d'un gouvernement) aux auspices plus banals d'une décision anodine a permis à l'Union européenne de garder les aspects pratiques de la question, y compris la désignation, par le Président de la Commission des droits de l'homme, d'un expert indépendant qui puisse rapporter sur la situation des droits de l'homme au Soudan. Certes, c'est dans l'esprit de la politique des Nations Unies et de l'Union européenne de considérer que la coopération du gouvernement visé est plus importante que sa condamnation (sans conséquences juridiques). Toutefois, l'évolution ultérieure des événements au Soudan, la conduite du Gouvernement soudanais ainsi que l'impact des actions de l'Union africaine ont été particulièrement décevants, d'où l'occasion de nouvelles critiques sur les hésitations de la Commission des droits de l'homme et sur le rôle peu énergique de l'Union européenne.

Les déclarations présidentielles étaient des formules applicables aux situations de compromis, liées aussi aux situations des droits de l'homme dans certains pays. Les caractéristiques de ce type de décisions étaient les suivantes :

- a) Les déclarations devaient être soumises par le Président de la session courante de la Commission des droits de l'homme et non pas par un Etat membre. L'idée que cette règle voulait mettre en exergue était l'impartialité du contenu des déclarations, qui n'était sujet à aucun parti pris politique.
- b) Les déclarations doivent exprimer un consensus. Cela signifie qu'en fait la partie concernée était d'accord avec le contenu de la déclaration et s'engageait à donner suite à ses provisions. De cette manière, le message des déclarations présidentielles était de souligner la volonté de coopérer. Une conséquence de cette procédure est que les déclarations ne contiennent pas, en général, le langage de condamnation, spécifique aux résolutions par pays, adoptées sous le point 9 de l'ordre du jour.
- c) Les déclarations n'étaient pas effectivement négociées par les tous Etats membres de la Commission, quoique, du point de vue juridique et procédural, cela soit toujours possible si un Etat membre le demande. En principe l'exercice de négociations se déroulait entre le Président de la Commission, l'Etat membre visé et, en toute discrétion, un pays tiers<sup>41</sup> ou un groupe de pays tiers (très souvent l'Union européenne) qui ont un intérêt spécifique lié au sujet de la déclaration<sup>42</sup>.

### *Les choix de l'Union européenne sur le fond et les moyens*

#### *Les choix sur la nature des résolutions*

La nature des résolutions de la Commission des droits de l'homme était très diversifiée. Cette diversité ne se limitait pas aux intitulés des points de l'ordre du jour. Une légère catégorisation s'impose quand même, en vue de faciliter la compréhension du rôle de l'Union européenne.

Premièrement, on peut rassembler les résolutions en deux groupes principaux :

1) Résolutions qui contiennent dans leur texte ou intitulé une référence **géographique**, qu'elle soit d'un pays (« Situation des droits de l'homme au Bélarus », « Situation des droits de l'homme au Myanmar »), une référence territoriale (« Les droits de l'homme dans le Golan syrien occupé », « Question du Sahara Occidentale », « Question de la violation des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés, y compris la Palestine ), ou régionale (« Enlèvement d'enfants en Afrique », « Coopération régionale pour la promotion et la protection des droits de l'homme dans la région de l'Asie et du Pacifique »). Nous avons déjà remarqué

---

<sup>41</sup> Par exemple, au cours de la soixantième session de la Commission des droits de l'homme (15 mars – 23 avril 2004) la délégation suisse a fait office de facilitateur en vue de l'adoption de la Déclaration du Président intitulée « *Assistance au Népal dans le domaine des droits de l'homme* ».

<sup>42</sup> C'est le cas de la Déclaration du Président sur « *La situation des droits de l'homme en Colombie* ».

qu'une partie des résolutions géographiques, plus précisément les résolutions par pays, adoptées au titre du point 9, pouvaient contenir un langage de condamnation et constituaient une pomme de discorde dans les débats de la Commission.

Cependant il y avait d'autres résolutions géographiques qui n'avaient rien à voir avec l'intention de condamner, et qui indiquaient la destination d'une assistance technique (par exemple « Coopération technique et services consultatifs en République démocratique du Congo »). L'attitude de l'Union européenne à l'égard des résolutions géographiques est importante, parce qu'elle nous donne des indications précieuses sur les correspondances avec les lignes générales de sa politique étrangère commune. Les résolutions par pays étaient encore plus significatives dans le sens où – compte tenu de l'opposition ferme des pays visés – elles donnaient une mesure de l'influence que l'Union européenne peut avoir dans une enceinte dont les enjeux étaient assez clairement définis.

2) Résolutions **thématiques** - qui portaient sur des questions d'intérêt général et qui relevaient d'une fonction essentielle de la Commission des droits de l'homme, celle de s'engager constamment dans une activité normative. C'est ce travail qui a contribué constamment à l'édification d'un imposant système mondial de promotion et protection des droits de l'homme. Dans la pratique de la Commission des droits de l'homme on a accepté le principe de s'abstenir – dans les textes des résolutions par pays - de faire toute référence géographique quelconque. Les résolutions thématiques s'occupaient non seulement des domaines qui étaient bien couverts par la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes et Conventions internationales relatives aux droits de l'homme que la Commission a élaboré et dont elle suivait l'application, mais aussi des domaines nouveaux où une présence plus active et plus spécifique des droits de l'homme s'imposait. Quelques exemples de résolutions thématiques sont groupés dans l'encadré ci-dessous :

<b>Les résolutions thématiques : une possible classification</b>	
<i>Catégories</i>	<i>Exemples</i> (années de référence 2005 ou 2004)
<b>Résolutions de suivi</b> : résolutions qui portent directement sur l'évolution générale des instruments juridiques fondamentaux relatifs aux droits de l'homme	« Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants » (2005/39) « Droits de l'enfant » (2005/44) « Question de la peine de mort » (2005/59)
<b>Résolutions de renforcement</b> : résolutions qui portent indirectement sur la mise en œuvre des droits spécifiques prévus par l'ensemble des instruments juridiques internationaux	« Le droit à l'alimentation » (2005/18) « Le droit à l'éducation » (2005/21) « Détention arbitraire » (2005/28) « Intégrité de l'appareil judiciaire » (2005/30) « Droit à la liberté d'opinion et d'expression » (2005/38) « L'élimination de la violence contre les femmes » (2005/41)

<b>Résolutions de codification :</b> résolutions qui visent l'objectif immédiat de l'élaboration et adoption de nouvelles conventions internationales en matière de droits de l'homme	« Les disparitions forcées ou involontaires » (2005/27) « Droits fondamentaux des personnes handicapées » (2005/65)
<b>Résolutions de synthèse:</b> résolutions qui visent à la création des espaces thématiques de synthèse qui puissent renforcer le cadre général de la promotion et protection des droits de l'homme	« Démocratie et Etat de droit » (2005/32) « Le rôle de la bonne gouvernance dans la promotion et protection des droits de l'homme » (2005/68)
<b>Résolutions d'application :</b> résolutions qui concernent les modalités spécifiques dont la Commission des droits de l'homme dispose dans la mise en œuvre de divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.	« Suivi de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme » (2005/61) « Les droits de l'homme et les procédures spéciales » (2004/76) « Application effective des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme » (2004/78)
<b>Résolutions militantes :</b> résolutions qui n'ont pas des objectifs directement liés à la protection des droits de l'homme par les Etats mais visent à un cadre politique général de relations internationales.	« Promotion d'un ordre international démocratique et équitable » (2005/57) « Promotion de la paix en tant que condition essentielle du plein exercice par tous de tous les droits de l'homme » (2005/56)

Certes, ce schéma n'est qu'une tentative simplificatrice d'illustrer la diversité et la complexité des préoccupations de la Commission des droits de l'homme. Mais cette classification n'est pas pour autant moins nécessaire, pour deux raisons principales. Primo, les résolutions thématiques sont la partie invisible de l'iceberg surtout pour les médias et pour les observateurs politiques qui ne connaissent pas les détails du travail de Sisyphe de la Commission des droits de l'homme dans son effort de codification du droit international. Si on ignore cela on s'aperçoit bien sûr uniquement des crises politiques ou de leurs échos dans le travail de la Commission. Secundo, si on connaît les détails de ce mécanisme extrêmement sensible et complexe qui était la Commission des droits de l'homme, on peut mieux évaluer les positions et les attitudes de l'Union européenne.

#### *Les choix sur la nature de la prise des décisions*

Les résolutions adoptées par la Commission des droits de l'homme pourraient aussi être divisées en fonction de la manière dont elles étaient adoptées :

1) **les résolutions adoptées sans vote**, lesdites résolutions « de consensus », qui portent sur des textes et thèmes moins controversés ou sur des questions formulées d'une manière plus générale, moins spécifique au niveau des nouveaux engagements des Etats membres. Dans l'équilibre politique fragile de la Commission des droits de l'homme, cette catégorie de résolutions peut représenter soit la portée universelle de la majorité des droits de l'homme, soit des résolutions dont les initiateurs ont choisi de chercher un compromis pragmatique : un avancement dans certains domaines des



droits de l'homme, plutôt qu'un cramponnement sur des provisions qui puissent éloigner l'appui de tous les Etats membres.

2) **les résolutions adoptées par vote**, sur lesquelles l'unanimité n'est pas concevable à présent ou sur lesquelles le compromis signifierait l'abandon de certains principes trop importants pour le thème traité ou pour l'initiateur. Un exemple qui illustre bien cette catégorie est celui des résolutions sur la démocratie, dont la plus récente (2005/32 « Démocratie et Etat de droit ») a été adoptée par 46 voix, contre zéro, 7 abstentions<sup>43</sup>. Pendant les négociations et dans les corridors, les délégations qui avaient des problèmes avec le projet ont laissé entendre que le consensus serait possible si on éliminait certaines idées du premier paragraphe du dispositif. Les idées respectives étaient néanmoins essentielles pour l'intention de la résolution et, parmi eux, surtout, l'acceptation « d'un système pluraliste des partis et d'organisations politiques » comme un élément définitoire de la démocratie. Le prix du compromis était trop élevé et, par conséquent, l'auteur de la résolution a choisi de maintenir le principe au coût de 7 abstentions.

#### *Les choix sur les moyens*

Les possibilités d'initiative de l'Union européenne au sein de la Commission des droits de l'homme étaient assez diverses et elles indiquent une gradualité claire du niveau du support politique qu'on souhaitait exprimer, ainsi que la mesure où on pouvait s'identifier au message et à l'action recommandés par les résolutions. Ces nuances d'attitude envers les résolutions sont les suivantes, dans un ordre qui part de l'identification complète d'une délégation avec le sujet de la résolution, jusqu'à l'opposition ferme exprimée par un vote négatif.

1. **Initier** une résolution : cela veut dire qu'une délégation ou un groupe de pays initie un projet de résolution ; la délégation respective est l'auteur ou l'auteur principal de la résolution, elle élabore la première version du projet, s'engage en son nom propre dans des consultations et des négociations, mobilise l'appui politique ou les votes nécessaires, introduit le projet de résolution dans les séances officielles de la Commission des droits de l'homme et le justifie. Les Etats membres ainsi que les Etats qui n'étaient pas membres de la Commission des droits de l'homme à la session annuelle respective pouvaient initier des résolutions.

2. **Se porter co-auteur** ou co-parrain d'un projet de résolution : cela signifie qu'une délégation intéressée se joint à l'auteur (principal) et devient co-auteur ou co-parrain. Cette position reflète soit l'appui inconditionnel que l'Etat respectif apporte à la résolution telle que présentée par l'auteur, soit que des provisions spécifiques qui l'intéressaient d'un point de vue national ont été acceptées et introduites dans le texte du projet. Le nombre de co-auteurs est un indicateur de l'appui politique dont la résolution respective jouit. Les délégations initiatrices dépensent beaucoup d'efforts pour attirer le co-parrainage le plus large possible. Les Etats qui ne sont pas membres de la Commission pouvaient eux aussi se porter co-auteurs des projets de résolution.

---

<sup>43</sup> Arabie Saoudite, Bhoutan, Chine, Cuba, Eritrée, Gabon et Soudan.

3. **Joindre le consensus** : les Etats membres n'ont pas un intérêt spécial pour un projet de résolution, mais ils n'ont pas d'objections non plus. Donc ils rejoignent le consensus, ce qui signifie, au moins, que du point de vue procédural ils ne demanderont pas un vote.

4. **Demander un vote enregistré** : Pour qu'une résolution soit votée au lieu d'être adoptée sans vote (par consensus), il fallait qu'une délégation le demande d'une manière explicite et formelle. Autrement le président de la Commission pouvait considérer que le projet avait été adopté par consensus. La demande du vote implique une position de non acceptation par la délégation respective du texte tel qu'il se présente, et aussi la responsabilité de justifier la demande et expliquer pourquoi elle n'a pas rejoint le consensus. Le vote peut viser l'intitulé d'une résolution, un paragraphe ou plusieurs paragraphes, ou le projet dans son ensemble. Par exemple, il arrivait souvent que les Etats-Unis sollicitent le vote sur des paragraphes qui font référence à la Cour pénale internationale, même dans les cas où la Cour n'était pas le sujet principal du projet, et même si finalement le projet, dans son ensemble, était adopté sans vote. Dans toutes les situations, demander un vote signifie qu'on assume la position de la plus forte opposition à un projet de résolution.

### *Les actions de l'Union européenne*

Il y donc une marge assez considérable de possibilités à la disposition de l'Union européenne de participer d'une manière active aux travaux et à la prise des décisions dans la Commission des droits de l'homme. On l'a déjà vu, l'Union européenne s'exprime d'une voix unique, par le biais de la présidence tournante, dans les débats sur presque tous les points de l'ordre du jour. Un détail important : tous les membres de l'Union européenne n'étaient pas aussi membres de la Commission des droits de l'homme (voir encadré). Ce qui ne manque pas d'entraîner des conséquences. D'abord, le poids politique et l'autorité de l'Union européenne étaient incontestables, même s'ils ne se traduisaient pas par un poids équivalent dans la prise de décisions, compte tenu que seuls les Etats membres de la Commission des droits de l'homme avaient le droit de vote.

Ensuite, il arrive que l'Etat qui assure la présidence de l'Union européenne ne soit pas membre de la Commission (ou du Conseil) des droits de l'homme à une session donnée. Ce qui crée des difficultés procédurales, surtout quand il s'agit des motions procédurales ou de la gestion des votes, où uniquement les Etats membres peuvent intervenir. Pour résoudre ce type de problème on délègue un autre Etat membre de l'Union qui est aussi membre de l'organisme des droits de l'homme à faire les interventions de procédure.

<b>Session annuelle</b>	<b>Pays membres de l'Union européenne qui étaient aussi membres de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies</b>
2004 <sup>44</sup>	Allemagne, Autriche, France, <b>Irlande</b> , Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni,

<sup>44</sup> La soixantième session de la Commission des droits de l'homme a été tenue entre 15 mars et 23 avril 2004. L'élargissement survenant le 1<sup>er</sup> avril 2004, la Hongrie, quoique membre de la Commission,

	Suède
2005	Allemagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni. <sup>45</sup>

Les projets de déclarations de l'Union européenne étaient préparés par l'équipe de la présidence et ensuite faisaient l'objet de consultations et de négociations entre les délégations des Etats membres accréditées auprès la session de la Commission des droits de l'homme dans le cadre de réunions de coordination. Les délégations présentes à Genève cherchaient toujours l'approbation de leurs autorités dans les capitales pour que les textes finals fussent adoptés et prononcés. Tous les Etats membres devaient être d'accord avec les textes pour que les déclarations fussent considérées comme convenues. Les Etats adhérents participaient eux aussi dans les réunions de coordination – en tant qu'observateurs actifs - et pouvaient s'exprimer sur le contenu des déclarations. Par contre, les Etats adhérents ne pouvaient pas empêcher l'accord sur les déclarations, en l'absence d'un droit de vote. Nous avons mentionné que d'autres Etats que les pays adhérents, les pays candidats et les pays associés pouvaient, s'ils étaient invités et s'ils le souhaitaient, se rallier aux déclarations de l'Union européenne.

On a déjà passé en revue les grands thèmes énoncés par la présidence de l'Union européenne à l'occasion du débat politique à haut niveau et leur signification en tant que diplomatie déclarative. Ensuite, nous allons procéder à l'examen des priorités de l'Union telles qu'elles sont exprimées par ses initiatives et par les positions vis-à-vis les initiatives des autres, en commençant par les résolutions thématiques. Avec le domaine thématique on se retrouve déjà dans un autre contexte que celui de la diplomatie déclarative, telle que définie par Franklin Dehousse.

#### *Les initiatives thématiques*

##### *La nature diplomatique des initiatives thématiques*

Les résolutions thématiques, autour desquelles se consommait beaucoup de l'énergie intellectuelle et de la créativité normative de la Commission des droits de l'homme étaient un véritable laboratoire de droit international, bien que les critiques les plus acerbes des Nations Unies paraissent l'ignorer. Les actions et les initiatives thématiques de l'Union européenne relèvent de la **diplomatie programmatique**, c'est-à-dire des mesures qui définissent des programmes d'actions sur un sujet large. En fonction du contexte individuel de chaque résolution et de son contenu, les initiatives thématiques nous conduisent aussi vers les sphères de la **diplomatie préventive**, qui sont donc tenues de prendre des mesures, dont l'application pourrait anticiper et atténuer les conséquences des conflits. Il suffirait de mentionner, dans cette catégorie, les résolutions sur les personnes déplacées dans leurs propres pays, les exodes en masse, la protection des minorités, les expulsions forcées, l'intolérance

---

ne figure pas dans le tableau.

<sup>45</sup> Le Luxembourg était observateur de la Commission des droits de l'homme lorsqu'il assurait la présidence de l'Union européenne.

religieuse etc. D'autres résolutions peuvent être circonscrites au titre de **diplomatie positive**, à savoir

« les mesures visant principalement à gérer les conflits et à favoriser le processus démocratique dans certains Etats, souvent par le biais d'une intervention sur le terrain ».<sup>46</sup>

Comme les violations des droits de l'homme sont souvent à la fois une cause et une conséquence des conflits, la Commission des droits de l'homme a créé de nombreuses « procédures spéciales » (rapporteurs spéciaux, experts indépendants, représentants spéciaux) dont la responsabilité était de se déplacer dans certains pays, identifier les problèmes et obtenir la coopération des gouvernements afin de résoudre les situations de violations des droits de l'homme. L'Union européenne et ses pays membres comptent parmi les plus importants bailleurs de fonds qui financent les activités des « procédures spéciales » par le biais des « contributions volontaires ».

*Les initiatives thématiques prises au nom de l'Union européenne*

Il convient de commencer par les initiatives propres prises au nom collectif de l'Union européenne<sup>47</sup>. Parmi les résolutions thématiques, les initiatives européennes concernaient deux thèmes principaux : les droits de l'enfant et la question de la peine de mort.

La Convention sur les droits de l'enfant est l'instrument juridique international qui jouit d'un degré presque absolu d'universalité ; la Somalie et les Etats-Unis sont les seuls pays qui ne l'ont pas ratifiée. Cette résolution fait l'objet d'un arrangement spécial entre l'Union européenne et le Groupe de l'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC, dans le jargon onusien), ce qui fait que la résolution soit présentée alternativement par les deux groupes. Cette stratégie se veut porteuse d'un symbolisme politique de l'universalité des droits de l'homme sur tous les continents et pour toutes les cultures.

L'abolition de la peine de mort fait partie de l'acquis communautaire et le chemin qui a abouti à ce résultat n'a pas été facile. La peine de mort fait aussi l'objet d'un protocole facultatif au Pacte International des droits civils et politiques. L'abolition de la peine de mort est une valeur emblématique pour la politique de l'Union européenne. Il n'est pas donc surprenant que cette résolution soit la star des actions de promotion entreprises par l'Union au niveau mondial.

Mais le point le plus singulier est que les Etats Unis s'opposaient aux seules deux résolutions thématiques dont l'auteur était l'Union européenne. En effet, la résolution 2005/44 a été adoptée par une majorité de 52 voix, la seule voix négative

<sup>46</sup> Franklin DEHOUSSE, « Les actes adoptés dans le cadre de la PESC », in *Le droit de la CE et de l'Union européenne*, 12, Relations extérieures, *op. cit.*, p. 568.

<sup>47</sup> L'étude se reposera sur les résolutions présentées à la soixante et unième session de la Commission des droits de l'homme (14 mars – 22 avril 2005) ou à la session précédente (dans le cas des résolutions qui conformément à la pratique des initiateurs sont soumises tous les deux ans).

étant celle des Etats-Unis. Une raison principale est, entre autres, l'opposition des Etats-Unis au paragraphe qui invite les Etats membres à ratifier la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Pareillement, les Etats-Unis se sont opposés à l'adoption de la résolution 2005/59 – « Question de la peine de mort ». Par contre, la compagnie de ceux qui s'opposent est, cette fois, beaucoup plus nombreuse. Parmi ceux qui sont aux cotés des Etats-Unis on compte des pays avec une réputation moins flatteuse en ce qui concerne les droits de l'homme.

Est-ce que cette différence de vues est tellement importante? Roger Reed, un observateur très attentif et perceptif de la Commission des droits de l'homme pense que cela annonce le début d'une nouvelle ère :

« Au fur et à mesure que l'Union européenne s'élargit, de plus en plus de pays européens s'opposent aux Etats-Unis à l'égard des questions comme la peine de mort. L'admission des anciens pays membres du Traité de Varsovie dans l'OTAN peut constituer un avantage pour les Etats-Unis à court terme, mais le danger pour les Américains est que, dans une perspective plus longue, les pays européens vont s'affirmer au nom de leur propres valeurs et ils mettront fin à la domination des Etats-Unis sur l'Alliance atlantique et autres institutions internationales ».<sup>48</sup>

On peut trouver un écho de ce raisonnement dans la réponse que Charles Leben donne à une question à laquelle nous avons aussi répondu par l'affirmative: existe-t-il une approche européenne des droits de l'homme? Ses arguments dans la direction ferme d'une réponse positive ne vont pas très loin de ceux de Reed, bien que l'idée d'une « compétition » est écartée :

« La pratique européenne est marquée à la fois par le rôle pionnier que l'Europe a joué dans ce domaine et qu'elle continue à jouer, par le caractère assez homogène des pays de l'Europe, par le rapprochement de ces pays dans le cadre de l'Union européenne... »<sup>49</sup>

#### *Les initiatives thématiques des pays membres de l'Union européenne*

Mais les initiatives de l'Union européenne ne se limitent pas aux projets présentés en son nom propre. Certains pays membres ont développé leur propre patrimoine d'initiatives qui expriment elles aussi les « valeurs européennes ». Pour élaborer et promouvoir leurs initiatives, ces pays puisent aux sources européennes et à l'acquis collectif en matière des droits de l'homme.

A notre avis, ici on n'a pas affaire à la distinction entre action communautaire et action nationale. Il est vrai que beaucoup de résolutions sont présentées par les délégations nationales et non pas par les présidences tournantes de l'Union européenne, mais il n'y a pas de doute qu'elles sont toutes des « résolutions européennes ». Cette démonstration a été faite, pendant les travaux de la Commission

---

<sup>48</sup> Roger REED, *Uncommon values. The United States and Europe at the United Nations Commission on Human Rights*, Geneva, Center on International Law and Politics, 2004, p. 251.

<sup>49</sup> Charles LEBEN, « Une approche européenne des droits de l'homme », in Philip ALSTON, *L'Union européenne et les droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 98.

des droits de l'homme, tant d'une manière explicite qu'implicite. D'un côté, l'Union européenne prenait des décisions collectives de se porter co-auteur des résolutions initiées par les pays membres ou adhérents. Elle faisait des déclarations formelles en faveur des résolutions respectives. La présidence participait aux réunions de consultations et de négociations et s'exprimait au nom de l'Union européenne. L'Union européenne s'engageait dans des efforts qui visaient à l'obtention de l'appui nécessaire, y compris dans ses contacts avec les délégations tiers. De l'autre côté, les pays initiateurs, membres de l'Union européenne procédaient parfois à l'échange des initiatives entre eux, ou voire entre eux et des pays non membres, en se reposant sur une donnée essentielle, à savoir qu'ils partagent les valeurs qui font l'enjeu.

Il y a aussi un aspect pragmatique qui fait que « l'unité en diversité » est mieux servie par l'effort individuel de chaque pays que par la centralisation aux mains et aux moyens de la présidence. On pourrait conclure que dans ce cas de figure il s'agit d'une application discrète du principe de subsidiarité. L'encadré suivant illustre bien une diversité thématique qu'on peut mieux valoriser au niveau des Etats membres.

<b>Les résolutions thématiques adoptées à l'initiative des pays membres de l'UE ou candidats (2004-2005)</b>	
<b>Pays</b>	<b>Résolutions</b>
Allemagne	Le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant <sup>50</sup> Services consultatifs et coopération technique dans le domaine des droits de l'homme
Autriche	Les droits de l'homme dans l'administration de la justice, en particulier la justice pour les mineurs Droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques Personnes déplacées dans leur propre pays
Belgique	Mécanismes régionaux dans la promotion et protection des droits de l'homme
Danemark	Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
Finlande	Les droits de l'homme et la science médico-légale
France	Les droits de l'homme et l'extrême pauvreté Détenue arbitraire Les disparitions forcées ou involontaires
Hongrie	Indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire, des jurés et des assesseurs et indépendance des avocats Coopération avec les représentants d'organes de défense des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies
Italie	Les activités d'information publique dans le domaine des droits de l'homme
Luxembourg	Travaux de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme <sup>51</sup>
Pays-Bas	Elimination de toutes les formes d'intolérance religieuse <sup>52</sup>

<sup>50</sup> Résolution « cédée » en 2004 à la Finlande

<sup>51</sup> Pendant l'exercice de sa présidence en 2005, le Luxembourg a « cédé » l'initiative à la Lettonie.

<sup>52</sup> Initiative traditionnelle irlandaise cédée en 2004 (quand l'Irlande exerçait la présidence) aux Pays Bas et en 2005 présentée au nom de l'Union européenne.

Pologne	Le rôle de la bonne gouvernance dans la promotion des droits de l'homme <sup>53</sup>
Portugal	Question de la jouissance effective, dans tous les pays, des droits économiques, sociaux et culturels Le droit à l'éducation
République tchèque	Les droits de l'homme et les procédures spéciales
Suède	Exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires Droits fondamentaux des personnes handicapées
Roumanie	Renforcement du rôle des organisations et mécanismes régionaux, sous-régionaux et autres en vue de promouvoir et de consolider la démocratie Démocratie et Etat de droit

Ces références ainsi que les notes en bas de page nous montrent non seulement que l'ensemble de valeurs appuyées activement par l'Union européenne au sein de la Commission des droits de l'homme était beaucoup plus riche que celui représenté par les résolutions formellement introduites au nom de l'Union, mais également que le constat sur le véritable partage des valeurs est bien valable.

Mais cette vue bienveillante ne peut pas nous empêcher de nous apercevoir du manque de « *leadership* » de l'Union européenne dans le lancement de nouveaux thèmes ou dans la création des mécanismes qui pourraient contribuer au renforcement de la capacité de la communauté internationale de faire respecter et mettre en œuvre la législation internationale relative aux droits de l'homme.

#### *La nature diplomatique des initiatives par pays*

En ce qui concerne les résolutions par pays, soumises au titre du point 9 de l'ordre du jour, intitulé « Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, où qu'elle se produise dans le monde », nous avons déjà esquissé quelques traits de base. Il en résulte que ces résolutions ont eu surtout un enjeu politique majeur qui n'a pas échappé à l'Union européenne.

En revenant au schéma taxinomique de Franklin Dehousse, on entre dans ce cas dans une diplomatie plus complexe, dont la caractéristique dominante est – vu le contexte spécifique limité de la Commission des droits de l'homme – celle de la *diplomatie coercitive*. En effet, les résolutions sous le point 9 étaient proposées pour exprimer une désapprobation à l'égard de l'attitude politique d'un Etat. En même temps, la Commission des droits de l'homme manquant le pouvoir d'adopter des résolutions à portée juridique obligatoire, le langage de ces résolutions contenait aussi des éléments de la *diplomatie programmatique* (on vise un ensemble de mesures, législatives et institutionnelles) et de la *diplomatie positive* (coopération internationale, mission d'établissements des faits en terrain etc.). Mais l'essence de cette catégorie de résolutions était la condamnation (« *name and shame* »). C'est au moins comment elles

<sup>53</sup> Initiative dite « transrégionale » puisque partagée entre 5 pays appartenant aux 5 groupes régionaux des Nations Unies. La Pologne soumet cette résolution tous les 5 ans et la partage également avec Australie, Corée du Sud, Afrique du Sud et Chili.

étaient perçues par les Etats ciblés, quel que soit le langage explicite qu'elles utilisaient.

D'où la difficulté de promouvoir ces résolutions contre lesquelles l'opposition était souvent acharnée ou prenait la forme de solidarités étranges. Les débats étaient politisés au plus haut degré, tandis que les arguments purement « droits de l'homme » laissaient la place à des arguments fallacieux, parmi lesquels la rhétorique anti-impérialiste ou la dénonciation de l'unilatéralisme américain, l'invocation des inégalités économiques ou des conflits entre civilisations.

Ce qui fait que les résolutions par pays n'étaient point à la portée de toutes les délégations. Mais c'est sur ce territoire politisé que l'Union européenne a pris des risques considérables et qu'elle a dû parfois reculer.

<b>Projets de résolution présentés sous le point 9 (2004-2005)</b>		
<b>Initiateur</b>	<b>Sujet</b>	<b>Résultat du vote</b>
L'Union européenne	Situation des droits de l'homme au Turkménistan	Résolution adoptée en 2004. <i>En 2005 le projet n'a pas été repris.</i>
L'Union européenne	Situation des droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée	Résolution adoptée en 2005.
L'Union européenne	Situation des droits de l'homme au Myanmar	Résolution adoptée en 2005 sans vote.
L'Union européenne	Situation des droits de l'homme au Soudan	<i>Le projet n'a pas été adopté sous le point 9, ni en 2004, ni en 2005 à la suite des motions d'ajournement.</i>
L'Union européenne	Situation des droits de l'homme dans la République de Tchétchénie de la Fédération de Russie	<i>Projet rejeté en 2004. L'année suivante le projet n'a pas été présenté.</i>
L'Union européenne	Situation des droits de l'homme au Zimbabwe	<i>Projet rejeté en 2004 à la suite d'une motion « no action ». L'année suivante le projet n'a pas été présenté.</i>
Les Etats-Unis	Situation des droits de l'homme à Cuba	Résolution adoptée en 2004 <sup>54</sup> et en 2005.
Les Etats-Unis	Situation des droits de l'homme au Belarus	Résolution adoptée en 2005.
Les Etats-Unis	Situation des droits de l'homme en Chine	<i>Projet rejeté à la suite d'une motion « no action » en 2004. Il n'a pas été repris en 2005.</i>

Plusieurs remarques sont possibles à l'égard de ces données :

1) Uniquement deux puissances ont été capables et ont pris le risque de présenter des projets de résolutions par pays : l'Union européenne et les Etats-Unis ;

2) La tendance allait décidément à l'encontre de ce type de résolution. Une perspective plus longue pourrait confirmer ce constat, mais même le tableau des deux

<sup>54</sup> Le projet a été introduit par Honduras. A la session suivante aucun pays du GRULAC n'a voulu prendre la responsabilité, donc les Etats Unis ont dû la présenter en nom propre, après une pause de trois ans.



dernières années est convaincant. L'Etats-Unis n'ont jamais réussi à faire imposer la résolution *sur la Chine* (ou plutôt *contre la Chine*, comme on l'a qualifié dans le discours chinois ou cubain). L'Union européenne a failli atteindre ses objectifs en ce qui concerne le Soudan, le Zimbabwe et la Tchétchénie.

3) La liste des violateurs des droits de l'homme dans le monde, telle que suggérée par l'inventaire des résolutions de la Commission des droits de l'homme, est de toute évidence très courte.

Sur ce dernier point, des précisions sont nécessaires. Le choix des quelques pays qui restent sur la liste des résolutions adoptées semble ne pas refléter la situation des droits de l'homme dans le monde. En réalité la nature des violations des droits de l'homme qui fait qu'un Etat soit montré du doigt est déjà définie, même si cela n'est fait que d'une manière générale. Le terme utilisé par la Commission des droits de l'homme et qui traduit des violations du droit international en général est « violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme ».

Manfred Nowak trouve une similarité entre les règles de la Commission des droits de l'homme<sup>55</sup> et celle de l'Union européenne :

« Comme dans la procédure prévue à l'article 7 du TUE, la Commission des Nations Unies pour les droits de l'homme doit d'abord constater s'il existe dans un certain pays donné une situation de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme, et ce n'est que sur la base de cette constatation qu'elle peut agir, notamment en adoptant une résolution concernant spécialement ce pays, en procédant à une étude approfondie de la situation ou en désignant un rapporteur spécial ou un groupe de travail ».<sup>56</sup>

En réalité, les procédures graduelles et lourdes dont les Etats membres ont fait équiper la Commission des droits de l'homme n'ont jamais été rigoureusement suivies. Cela fait que la conjoncture politique est déterminante dans la sélection des pays cible. Il est très difficile de nier la politisation du point 9. Cette caractéristique a fait l'objet des critiques de la part des pays visés et d'autres pays en développement qui ont vu l'élimination du point 9 comme un élément essentiel de la réforme de la Commission des droits de l'homme. Par contre, pour les Etats-Unis et, dans une moindre mesure, pour l'Union européenne, la réforme devait non seulement maintenir et renforcer la capacité de la Commission des droits de l'homme d'examiner les situations « de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme », mais aussi de bloquer l'accès à cet organe des pays peu respectueux des droits de l'homme. L'objectif de ces derniers, en tant que membres de la Commission, était uniquement juste d'organiser l'opposition à toute tentative d'examen de leurs pratiques contraires au droit international.

Il est évident que Myanmar, Turkménistan et la Corée du Nord, ne représentent qu'un petit échantillon de pays qui n'avaient pas réussi à mobiliser un appui suffisant

<sup>55</sup> Ladite « procédure confidentielle » établie par les résolutions de l'ECOSOC no. 1235 (XLIII) de 1967 et no. 1503 (XLVIII) de 1970.

<sup>56</sup> Manfred NOVAK, « La conditionnalité relative aux droits de l'homme », in *L'Union européenne et les droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 723.

contre les résolutions qui les accusaient (comme l'ont fait régulièrement la Chine et la Fédération de Russie). Par ailleurs, une « révolte » de Zimbabwe contre « les réminiscences coloniales de certains pays occidentaux » a abouti à la coagulation d'une « solidarité » africaine qui a fait table rase des noms africains de la liste de « *name and shame* », comme si sur ce continent la protection des droits de l'homme se passait à merveille. Enfin, force est de souligner que cette situation-ci n'était pas du tout attribuable à des divergences ou incohérences transatlantiques. Les États-Unis et l'Union européenne s'entendaient, se coordonnaient et échangeaient de l'information, et ont eu une position identique de vote.

### ***Conclusions : vers un changement de paradigme***

Quelle que soit la perspective, on peut supposer que les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur du poids politique de l'Union européenne. Il reste à analyser si le recul des résolutions par pays, adoptées à l'initiative de l'Union européenne, est dû à l'inconsistance du choix, à des préjugés politiques, à une défaillance de la capacité de négociation ou à une utilisation incomplète des moyens des institutions européennes dans leur ensemble. En fin de compte,

« ... l'Union est un acteur puissant et exceptionnellement représentatif sur la scène internationale. Elle a la responsabilité, renforcée par sa capacité et ses ressources financières, d'influencer sensiblement les politiques des autres États en matière de droits de l'homme ainsi que celle des organisations internationales »<sup>57</sup>.

Il reste aussi à voir quelles sont les raisons qui expliquent pourquoi, de la variété si étendue des thèmes d'approfondissement des droits de l'homme, l'Union européenne n'a choisi que deux sujets : les droits de l'enfant et l'abolition de la peine capitale. L'Union pourrait faire davantage.

Nous avons déjà évoqué la vocation universelle de certains instruments européens. Par exemple, cela a été le cas de la Convention européenne contre la torture dans le contexte des négociations – au sein d'un Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme – d'un protocole facultatif à la Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La liste peut continuer.

Il y a plusieurs hypothèses à suivre pour donner des réponses satisfaisantes face à un certain manque d'audace, de dynamisme et d'aplomb de l'Union européenne dans le sein de la Commission des droits de l'homme (et qui pourrait par ailleurs être extrapolées dans le cas d'autres enceintes internationales). A notre avis, les pistes possibles dans la recherche de ses qualités sont :

i/ la manque de flexibilité en ce qui concerne l'application des orientations ou des décisions générales prises par les institutions européennes ;

---

<sup>57</sup> Philip ALSTON, J.H.H. WEILER, « Vers une politique des droits de l'homme authentique et cohérente pour l'Union européenne, in *L'Union européenne et les droits de l'homme, op. cit.*, p. 7.

- ii/ l'utilisation insuffisante des moyens d'influence qui lui sont offerts par les divers types d'action et de conditionnalités disponibles ;
- iii/ une application rigide du principe de la « voix unique » dans les négociations multilatérales en matière de droits de l'homme.

En tous cas, ce n'est ni l'incohérence des valeurs dans leur ensemble, ni l'absence du fondement juridique qui justifient les hésitations. C'est plus rassurant de penser que la construction d'une politique étrangère européenne aux droits de l'homme, plus efficace et visionnaire, est un projet en construction, et qu'aucun ingrédient ne lui manque pour s'affirmer graduellement à la hauteur de l'idée européenne.

*« The Union's value-based nature strengthens its international bargaining position, the value patterns creating more stability as a supportive matrix for day-to-day, needs-based negotiations »<sup>58</sup>*

## **TROISIÈME PARTIE**

### **Un aperçu dans la perspective de la gouvernance multiniveaux.**

#### *Unité et intégrité*

La politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme bénéficie de toutes les conditions qui peuvent le transformer dans le domaine le plus cohérent et homogène de la politique étrangère et de sécurité commune. Effectivement, le respect des droits de l'homme et la démocratie sont des valeurs que tous les Etats membres partagent et qui sont considérées comme valeurs fondatrices de l'Union.

Toutefois, ce constat n'a pas été si évident au début de la construction européenne. Le caractère économique de la coopération européenne lors des années 1959 et 1960 n'a pas mené à la primordialité des droits de l'homme dans la mesure considérée normale à présent. Nonobstant l'absence de toute allusion à la protection des droits fondamentaux dans les premiers Traités constitutifs, leur émergence ne tardera pas. Voilà un témoignage du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana :

« Les principes de la démocratie, de la liberté, de l'Etat de droit et du respect des libertés fondamentales sont au cœur de la construction européenne depuis ses débuts. Les pères fondateurs, ainsi que nombre de ceux qui leur ont succédé, ont personnellement connu une époque où ces principes n'étaient pas respectés en Europe. C'est en partie pour cette raison que l'Union européenne déploie tant d'efforts pour encourager la bonne gestion des affaires publiques, soutenir les réformes politiques et sociales, combattre la corruption et les abus du pouvoir, instaurer l'Etat de droit et protéger les droits de l'homme »<sup>59</sup>

A partir de 1969 la Cour de justice des Communautés européennes a reconnu les droits fondamentaux en tant que source de droit, respectivement principes généraux du droit communautaire. Les nombreuses interférences entre la législation communautaire, les droits de l'homme tels que protégés par les législations nationales et la Convention européenne des droits de l'homme ont renforcé ces évolutions. Depuis, la Cour de justice a reconnu, par l'intermédiaire de sa jurisprudence, la place centrale des droits de l'homme dans le droit communautaire. L'idée que les mesures incompatibles avec les droits fondamentaux de l'homme étaient inacceptables et que la protection juridictionnelle de ces droits était une marque de l'identité européenne

---

<sup>58</sup> MEERTZ, Paul, CEDE, Franz (edited by), *Negotiating European Union*, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2004, p. 232.

<sup>59</sup> Javier SOLANA, « *Avant-propos* », EU. Orientations concernant les droits de l'homme, Conseil de l'Union européenne, Luxembourg: Offices des publications officielles des Communautés européennes, 2005, 50 p.

s'est ancrée dans l'ordre juridique communautaire. Cet état de choses était déjà consacré par le préambule de l'Acte unique européen. Par la suite, encore plus de compétences ont été transférées à l'échelle européenne. Cette évolution a déterminé, d'une part, une intervention accrue de la Cour et, d'autre part, la mise en place de nouvelles législations régissant sur le domaine des droits de l'homme. Lorsque le Traité de Maastricht a été conclu, l'Union européenne n'avait pas les mains vides en matière de droits de l'homme.

Ce qui caractérise surtout la politique de l'Union européenne aux droits de l'homme c'est surtout l'unité entre la dimension intérieure et celle extérieure des droits de l'homme. D'un côté, cette unité assure les données d'une politique globale, cohérente, équilibrée, voire militante. Au début de la construction européenne, le respect et les garanties des droits de l'homme étaient une affaire intérieure, une série de valeurs déjà acquis par tous les membres fondateurs et par les suivants trois adhérents. Avec l'admission de l'Espagne et du Portugal, la question des droits de l'homme a acquis une importance supérieure. Le potentiel économique et les exigences commerciales s'avéraient moins importants que la capacité intrinsèque et authentique de respecter les droits de l'homme.

De l'autre côté, l'importance même des droits de l'homme imposait qu'ils se fassent sentir d'une manière globale sur le plan intérieur, vu les avancées introduites par le Traité d'Amsterdam. Si « *l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'état de droit* » et si ces principes sont « *communs aux Etats membres* »<sup>60</sup>, il résultera que ces principes ne seront pas sans importance pour tous les domaines de l'intégration et de la coopération européenne. Implicitement, il y aura certains rôles pour toutes les institutions européennes et des incidences pour tous les piliers de l'Union européenne. D'où la complexité de la gestion commune des problèmes relatifs aux droits de l'homme, et l'utilité de l'étude de la question en suivant le modèle théorique de la gouvernance multiniveaux.

L'essence de la gouvernance multiniveaux comme instrument d'analyse, telle que synthétisée par René Schwok, est

« l'observation que le système politique européen se caractérise par une multiplicité d'acteurs décisionnaires »<sup>61</sup>.

Cette définition vise, entre autres, l'idée que l'intégration européenne est un processus innovateur qui conduit à la création d'un système institutionnel dans lequel l'autorité et l'influence sur les décisions et les politiques sont partagées entre niveaux multiples de gouvernance – sous-national, national et supranational. Nous allons essayer de montrer qu'on peut bien accepter ce modèle explicatif mais que, toutefois, pour notre cas d'étude ce schéma conceptuel n'est pas complètement adéquat. Il convient d'examiner d'abord deux caractéristiques qui sont, à notre avis, aussi

<sup>60</sup> Article 6, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne.

<sup>61</sup> René SCHWOK, *Théories de l'intégration européenne*, Montchrestien, Collection Clefs/ Politique, Paris, 2005, p. 128.

importantes que l'existence de plusieurs niveaux d'interaction dans la prise de décision et la mise en œuvre de la politique européenne des droits de l'homme.

Le premier trait caractéristique de la gouvernance multiniveaux de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme est directement le résultat de l'unité entre les politiques intérieures et la politique extérieure. Philip Alston et J.H.H. Weiler identifient les raisons pour lesquelles une gestion de politique extérieure nécessite également un examen approfondi des dimensions de politique intérieure :

- a) L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique extérieure efficace dans le domaine des droits de l'homme ne se conçoivent que dans le contexte d'un système institutionnel interne approprié ;
- b) A une époque où l'universalité et l'indivisibilité constituent des éléments définatoires des droits de l'homme, une politique extérieure qui n'est pas soutenue par une politique intérieure tout aussi globale et authentique ne peut être prise au sérieux ;
- c) Une politique de droits de l'homme digne de foi doit se garder de l'unilatéralisme et éviter d'appliquer deux poids et deux mesures, comportement réalisable en veillant à la réciprocité et à la cohérence ;
- d) Il est improbable qu'une Union qui n'est pas prête à s'engager sans réserves en faveur d'une politique dynamique des droits de l'homme en ce qui la concerne mette au point une politique extérieure au sens plein du terme et l'applique d'une manière vigoureuse ou systématique<sup>62</sup>.

On décèle ici toute une série de coordonnées qui agissent à la fois comme contraintes et comme éléments d'incitation de la construction d'une politique étrangère commune. Ces caractéristiques ne sont probablement pas très visibles au niveau des institutions européennes préoccupées, comme elles le sont, d'adapter les traits définatoires de cette politique dans leurs expressions concrètes, entre les trois piliers et dans leur dynamique institutionnelle individuelle. Par contre, il est possible de mieux déceler ces traits, en rapportant la politique européenne à un cadre extérieur d'expression : les Nations Unies. Cette comparaison sera en mesure de vérifier si ce cadre extérieur est contraignant ou permissif.

Nous osons anticiper que les Nations Unies sont une arène idéale pour expérimenter une politique européenne commune, à la fois efficace et crédible. Les éléments de la construction de la politique des Nations Unies aux droits de l'homme sont déterminés par certaines conditions spécifiques :

*Le mandat* : il découle d'un engagement contenu déjà dans la Charte – « réaliser la coopération internationale [...] en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous »<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Philip ALSTON, J.H.H. WEILER, « Vers une politique des droits de l'homme authentique et cohérente pour l'Union européenne, in *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, *op. cit.*, p. 8-9.

<sup>63</sup> Charte des Nations Unies, article 1, paragraphe 3.

*Le cadre légal* : les Etats membres des Nations Unies sont tenus de respecter les Traités relatifs aux droits de l'homme dont ils sont parties, tandis qu'ils ne sont pas obligés à suivre les recommandations de divers organes principaux ou subsidiaires, comme les résolutions de l'Assemblée générale ou de la Commission des droits de l'homme.

*Les sanctions* : il n'y pas de sanctions sauf celles envisageables par le Conseil de sécurité dans le cas où de violations massives et systématiques pourraient être considérées par ledit organe comme une menace à l'adresse de la paix et sécurité internationale, comme il l'a fait en 1991 dans le cas d'Iraq.<sup>64</sup>

Les politiques européennes relatives aux droits de l'homme seront bien appuyées par la différence de portée qui va assurer à l'Union européenne des avantages comparatifs au sein de Nations Unies par rapport aux politiques des autres acteurs, sous les trois angles d'analyse :

*Le mandat* : le respect des droits de l'homme n'est plus une aspiration, mais un acquis, un principe fondamental, une marque d'identité, de l'Union.

*Le cadre légal* : conformément à l'article 6 de Traité, l'Union européenne va considérablement plus loin que l'encouragement prévu par la Charte des Nations Unies : l'Union est « fondée » sur le principe du respect des droits de l'homme, un principe qui est déjà commun aux pays membres. De surcroît, l'inventaire des droits et des libertés qui font l'objet du respect et des garanties n'est plus un menu à la carte, mais il est déjà représenté sans ambiguïté dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, reconnue par le Traité comme principe général de droit.

*Les sanctions* : l'article 7 du Traité réserve aux institutions européennes le droit de vérifier et constater s'il existe « un risque clair de violation grave par un Etat membre de principes énoncés à l'article 6 », et de « lui adresser des recommandations appropriées ». Comme une sanction possible serait « de suspendre certains des droits » on peut souscrire à l'idée que le non respect des principes énoncés à l'article 6 attirerait des conséquences qu'un Etat membre ne saurait mettre en péril par une politique temporaire ou de longue durée irrespectueuse des droits de l'homme.

À partir de ce constat, nous essayerons de définir l'impact des caractéristiques de la gouvernance européenne dans le domaine des droits de l'homme telles qu'elles sont énoncées par Alston et Weller (*voir les soulignements à la page 50*), sous sa double détermination, intérieure et extérieure, dans le contexte des Nations Unies :

	<b>Contraintes</b>	<b>Facteurs stimulants</b>
--	--------------------	----------------------------

<sup>64</sup> La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité, adoptée le 5 avril 1991 condamnait « la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans la zone de peuplement kurde, qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationale dans la région ».

<b>Le système institutionnel interne</b>	La différence de portée et de profondeur entre les normes européennes et les normes acceptables dans le droit international mène à la nécessité d'une approche sélective, lorsque les normes européennes ne sont pas invocables.	L'encrage solide dans les systèmes internes construits autour du respect d'un ensemble exigeant de normes de protection des droits de l'homme et l'intervention des institutions supranationales nourrissent les politiques européennes d'une autorité sans précédent.
<b>Le soutien de la politique intérieure</b>	Les droits de l'homme et les libertés fondamentales dont les citoyens européens jouissent ne sont pas applicables aux ressortissants des autres pays, même s'ils habitent sur le territoire de l'Union européenne. Les politiques européennes sur les travailleurs migrants telles qu'elles sont appliquées par les ministères de l'intérieur ne reflètent pas les principes de l'universalité et indivisibilité.	Les politiques européennes peuvent viser davantage les responsabilités des Etats membres des Nations Unies dans l'assurance de droits civils et politiques, comme condition essentielle de la réalisation progressive des droits économiques et sociaux. L'idée de la conditionnalité de l'assistance économique et financière par le respect des droits de l'homme et de ses libertés fondamentales devient légitime.
<b>Le rejet de l'approche « deux poids, deux mesures »</b>	Les différences entre les Etats membres de l'Union européenne, déterminées par l'héritage historique (traditions, alliances du passé, régimes coloniaux) déforment ou empêchent les politiques communes vis-à-vis des tiers.	Par rapport aux autres acteurs internationaux ayant des agendas dont le pivot n'est pas le respect de droit de l'homme, la politique de l'UE acquiert une respectabilité qui peut, si elle est bien gérée, se traduire par une efficacité accrue.
<b>L'engagement systématique</b>	Les relations internationales sont encore tributaires à une conception réaliste qui surenchérit le poids militaire et minimise l'importance du « <i>soft power</i> ».	Les droits de l'homme peuvent se définir comme domaine de prédilection de la politique étrangère commune, vu l'impact sur les candidats et sur les tiers. <sup>65</sup>

On voit bien que cette analyse sommaire semble indiquer que tous les ingrédients sont là pour édifier une politique l'Union européenne aux droits de l'homme à la fois forte et persuasive, cohérente et intelligible, en partant d'un potentiel réel d'harmonisation des intérêts nationaux et communautaires. Alors qu'à cette étape il est prématuré d'anticiper dans quelle mesure cette conclusion sera confirmée par la réalité, retenons néanmoins comme point de départ la présupposition si bien synthétisée, bien que dans un contexte thématique différent, par Franz Scharpf :

<sup>65</sup> Il est ici peut-être l'endroit où on peut rappeler « les traits saillants de la culture stratégique européenne », tel que définis par Robert Kagan : « l'importance accordée à la négociation, à la diplomatie, aux liens commerciaux, la supériorité du droit international sur l'usage de la force, de la séduction sur la coercition, du multilatéralisme sur l'unilatéralisme », in Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, 2003, pp. 89-90.



« Lorsque ces intérêts sont convergents ou sont complémentaires, les processus de décision publique européenne [...] peuvent même poursuivre et parvenir à des objectifs plus ambitieux que ce n'aurait été le cas dans les États-nations les plus activistes ». <sup>66</sup>

Mais il ne faut pas nécessairement puiser aux ressources académiques pour arriver à une conclusion que la Commission européenne elle-même a formulé sans hésitation :

« Fait unique parmi les acteurs internationaux, les quinze États membres de l'Union sont tous des démocraties ayant intégré les mêmes principes issus des traités dans leurs politiques intérieures et extérieures. Cela donne à l'Union européenne un poids politique et moral considérable. Qui plus est, en tant qu'acteur économique et politique jouissant d'un rayonnement diplomatique international et consacrant un budget à l'aide extérieure, l'Union européenne possède à la fois une influence et un pouvoir de négociation qu'elle peut mettre au service de la démocratisation et des droits de l'homme » <sup>67</sup>

### *Les niveaux de la gouvernance*

Une fois cette complexité de la matière démontrée, et la mise en contexte faite, nous pourrions entamer la question de la gouvernance multiniveaux de la sphère politique des droits de l'homme. La pertinence du poids national et supranational dans le schéma de la gouvernance multiniveaux va certes être reflétée dans une certaine mesure par les rôles des institutions européennes. L'importance des droits de l'homme entre les principes consacrés par le Traité sur l'Union européenne nous suggère que toutes les institutions de la Communauté et de l'Union doivent participer à l'affirmation d'une politique aux droits de l'homme en exerçant pleinement leurs rôles.

Cependant, il n'est pas facile de trouver les réponses exactes aux questions relatives aux rôles spécifiques des institutions européennes. Tout d'abord, voyons comment la Commission européenne définit elle-même la dimension extérieure de la politique européenne aux droits de l'homme. Dans une communication ciblée, elle établit la place des droits de l'homme à la suite de l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne qui a constitué un avancement définitif « *dans le développement d'une communauté essentiellement économique dans une entité politique* ». <sup>68</sup>

Le profil d'une gouvernance multiniveaux est ébauché par la référence à l'époque qui a précédé l'adoption de l'Acte unique européen, donc une période pendant laquelle il n'y existait pas des repères légaux à cette catégorie de préoccupations :

---

<sup>66</sup> Fritz SCHARPF, *Gouverner l'Europe*, Presse de sciences po, Paris, 2000, p. 195

<sup>67</sup> Commission européenne, *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, 8 mai 2001.

<sup>68</sup> Commission Communication COM (95) 567 of 22 November 1995, *The external dimension of the EU's human rights policy: From Rome to Maastricht and beyond*.

« les critères des principes relatifs aux droits de l'homme et à la démocratie ont été graduellement introduits dans les relations extérieures de la Communauté à travers la position adoptée par les institutions communautaires et les chefs d'Etat ou de gouvernement »<sup>69</sup> (*nos soulèvements*).

Nous remarquons donc le fait que la construction d'une politique étrangère des droits de l'homme, avant l'Acte unique européen et jusqu'à sa consécration formelle dans le Traité sur l'Union européenne a été une œuvre collective.

#### *La Cour de justice*

En ce qui concerne les institutions communautaires, la Commission européenne reconnaît, à juste titre, le rôle innovateur de la Cour de justice. En effet, pour compenser l'absence d'une législation communautaire qui protège les droits fondamentaux, la Cour a développé une jurisprudence où les droits de l'homme sont considérés comme partie intégrante des principes généraux de droit et ils sont communs aux systèmes légaux des Etats membres. Cela va conduire à une série de décisions qui vont faciliter la codification de ces pratiques dans le langage du Traité de Maastricht. Par exemple, le Conseil Européen de Luxembourg adopte en 1991 une « Déclaration sur les droits de l'homme » qui énonce les principes et les caractéristiques principales d'une plateforme politique censés promouvoir d'une manière active les droits de l'homme et les principes démocratiques.<sup>70</sup>

La Déclaration de Luxembourg est significative du point de vue de la gouvernance parce qu'elle s'adresse sans ambiguïté à la Communauté européenne, à ses Etats membres, et aussi aux Etats non membres de la Communauté. Elle introduit aussi un élément nouveau qui n'est pas couvert par le modèle de gouvernance multiniveaux que nous avons évoqué antérieurement, respectivement les Traités relatifs aux droits de l'homme conclus sous les auspices des Nations Unies et, donc, implicitement, les organismes de monitoring créés par ces traités. Non seulement le Conseil européen exhorte tous les Etats à signer et ratifier les instruments légaux internationaux en vigueur, mais il déclare solennellement que

« la mise en œuvre effective et universelle des instruments existant et le renforcement des mécanismes internationaux de contrôle constituent une priorité ».

#### *Le Conseil de l'Union européenne*

Le Conseil de l'Union européenne a tardé jusqu'en 1999 pour légiférer au sujet de l'inclusion des principes de la démocratie, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des autres programmes communautaires. Le 29

<sup>69</sup> Original en anglais: « The criteria of human rights and democratic principles were gradually introduced in the Community's external relations through the position adopted by the Community institutions and the heads of states or government ».

<sup>70</sup> Declaration on Human Rights, Conclusions of the Luxembourg European Council (28 and 29 June 1991), document disponible sur le site <http://europa.eu.int/>

avril 1999, le Conseil a adopté, sur proposition de la Commission avec l'avis du Parlement européen, deux règlements. Le premier fixe les exigences de la mise en œuvre des actions de coopération au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.<sup>71</sup> Il est important de noter que ce règlement dans son préambule invoque clairement la nécessité de s'assurer que toutes les actions de coopération au développement « sont cohérentes avec l'ensemble de la politique extérieure de l'Union européenne, y compris avec la politique étrangère et de sécurité commune » (paragraphe 13).

Enfin, le plus récent développement institutionnel, sur lequel nous reviendrons, est la nomination d'un Représentant personnel aux droits de l'homme du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune dans le domaine des droits de l'homme,

« comme une contribution à la cohérence et à la continuité de la politique des droits de l'homme de l'Union européenne, compte tenu des responsabilités de la Commission ».

Nous avons reproduit ce langage comme une illustration éloquente de la difficulté de maintenir une certaine clarté sur les rôles à jouer, dont le besoin se fait senti dans la dénomination - même de la nouvelle position.<sup>72</sup>

### *La Commission européenne*

Le règlement 975/1999 consacre le rôle que la Commission européenne doit jouer, un rôle qui n'est pas sans importance pour le regard que nous nous proposons de jeter sur les acteurs impliqués dans la gouvernance des actions de politique étrangère commune dans le domaine de droits de l'homme. Ainsi, l'article 9 attribue à la Commission européenne et aux Etats membres le rôle essentiel de coordonnateur :

« Afin de réaliser les objectifs de cohérence et de complémentarité et dans le but de garantir une efficacité optimale de l'ensemble de ses actions, la Commission peut, en étroite coopération avec les Etats membres, prendre les mesures de coordination nécessaires ».

Nous sommes, en conséquence, solidement installés dans le champ de compétence du premier pilier pour assurer l'harmonie et la cohérence de la politique visée par le deuxième pilier. Nous constatons que le Conseil européen a adopté une Déclaration qui a facilité le transfert des pratiques communautaires au plan du langage conventionnel du Traité sur l'Union européenne. Enfin, le Conseil des ministres légifère et distribue des partitions dans la mise en œuvre des décisions, avec un rôle essentiel de la Commission européenne. Cette dernière est appelée, dans le même temps, à coopérer étroitement avec les Etats membres. Pour mieux concrétiser cet appel, l'article 13 du dit règlement autorise la création « d'un comité des droits de

<sup>71</sup> Règlement (CE) n° 975/1999 du Conseil du 29 avril 1999, Journal officiel des Communautés européennes, L 120/1-7.

<sup>72</sup> The Council of the European Union, *EU Annual Report on Human Rights, 2005*, p. 12.

l'homme et de la démocratie [...] composé des représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission». Et la liste du partage des compétences peut continuer avec l'obligation de la Commission européenne de soumettre, au Parlement européen et au Conseil, un rapport annuel comprenant le résumé des actions financées.

*Note* : le Comité « droits de l'homme et démocratie » se réunit à quatre reprises généralement dans l'année. Il est présidé par un représentant de la Direction Générale relations extérieures. L'ordre du jour est préparé en concertation par les deux unités « Droits de l'homme et démocratie » de la Direction Générale relations extérieures et de l'*EuropeAid* Office de Coopération. <sup>73</sup>

Le deuxième règlement fixe les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui, dans le cadre de la politique de coopération communautaire, contribuent à la réalisation de l'objectif général de développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers<sup>74</sup>. Ce règlement étend le champ d'application des objectifs fixés dans le règlement 975/1999 aux autres programmes de coopération avec les pays tiers et notamment TACIS, PHARE et MEDA, ainsi qu'au règlement relatif à la reconstruction en Bosnie-Herzégovine.

Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission a développé une expertise considérable par l'inclusion toujours plus large et poussée des droits de l'homme comme critère dans la préparation et la mise en œuvre des actions communautaires. Parmi d'autres actions, la Commission a réalisé des évaluations approfondies des instruments et des activités ayant trait au domaine des droits de l'homme, y compris les évolutions les plus récentes dans les relations internationales, l'émergence de nouveaux thèmes, l'importance de groupes ciblés pour le développement démocratique. Le rôle de la Commission européenne s'est ainsi illustré par la possibilité d'insérer des clauses qui obligent un Etat tiers à respecter les droits de l'homme, qui sont d'ailleurs représentés d'une manière explicite dans l'accord de Cotonou, dans le cadre de la politique de développement

Le document le plus exhaustif sur le rôle de la Commission européenne est la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, intitulée : « Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers » que nous avons déjà citée<sup>75</sup>. Il s'agit des domaines pour lesquels la Commission s'attribue elle-même une responsabilité plus marquée. Les trois domaines visés sont les suivants :

- Promouvoir de politiques cohérentes pour soutenir les droits de l'homme et la démocratisation. Cette cohérence doit être de mise entre les politiques de la Communauté européenne, mais aussi entre celles-ci et les autres actions

<sup>73</sup> Source : [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/committee\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/committee_fr.htm)

<sup>74</sup> Règlement (CE) n° 976/1999 du Conseil du 29 avril 1999, Journal officiel des Communautés européennes, L 120/8-14.

<sup>75</sup> COM (2001) 252 final, 8 mai 2001.

menées par l'Union européenne, notamment dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. La Commission sera aussi préoccupée d'assurer la cohérence entre l'Union européenne et les Etats membres, en particulier en ce qui concerne la promotion et l'intégration des droits de l'homme dans l'aide au développement et d'autres aides officiels.

- Donner une plus grande priorité aux droits de l'homme et à la démocratisation dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers, notamment en utilisant les possibilités offertes par le dialogue politique, le commerce et l'aide extérieur.
- Adopter une approche plus stratégique de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, en mettant les programmes et les projets sur le terrain « au diapason des engagements communautaires » en matière de droits de l'homme et de démocratie.

La Commission européenne a participé elle-même aux travaux de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Dans un document sur le rôle de l'Union européenne dans cette enceinte, on prend note du fait que la Commission européenne jouit un statut d'observateur de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et

« assiste dans la détermination des positions de l'Union européenne sur les résolutions thématiques ou par pays, notamment dans les cas où ces résolutions ont trait à des questions relevant de la compétence de la Communauté ». <sup>76</sup>

### *Le Parlement européen*

Le Parlement européen a joué lui aussi un rôle important dans l'édification d'une politique européenne commune aux droits de l'homme, qui inclut une résolution *omnibus* annuelle sur la situation des droits de l'homme dans le monde. Le Parlement européen a créé sa propre « Commission des affaires étrangères » qui est compétente, entre autres, pour les questions ayant trait aux :

(i) relations avec les autres institutions et organes de l'Union européenne, les Nations Unies et les autres organisations internationales et assemblées parlementaires pour les matières relevant de sa compétence ;

(ii) questions concernant les droits de l'homme, la protection des minorités et la promotion des valeurs démocratiques dans les pays tiers<sup>77</sup>.

Dans ce contexte, la Commission des affaires étrangères du Parlement européen est assistée par une Sous-commission « droits de l'homme ».

<sup>76</sup> EUROPEAN COMMISSION, *European Union's Role in the UN Commission on Human Rights*, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/unhrcom.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/unhrcom.htm)

<sup>77</sup> Règlement du Parlement européen, Annexe VI.

Ce qui est remarquable est le fait que le Parlement européen s'implique en détail dans l'étude de l'activité de l'Union européenne dans le cadre de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies dans un exercice qui peut être qualifié de « microgestion » (*micromanagement*). Le Parlement européen a adopté chaque année une résolution sur les priorités de l'Union européenne aux sessions annuelles de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, tenues à Genève. Par exemple, une résolution récente du Parlement européen à ce sujet<sup>78</sup>, vise en détail les décisions à prendre (jusqu'au niveau des résolutions individuelles par pays ou des résolutions thématiques) et énonce une abondance de principes applicables au traitement des questions à l'ordre du jour.

Cet activisme du Parlement européen ne se traduit pas toujours dans une plus grande cohérence de la politique européenne aux droits de l'homme, telle qu'observée au sein des Nations Unies. Bien au contraire, comme le suggère le cas présenté dans l'encadré suivant.

Pendant la soixante-quatrième session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, la délégation de Cuba a présenté un projet de résolution sur la situation de détenus dans la base navale des Etats-Unis au Guantanamo. La délégation cubaine a délibérément et ostensiblement invoqué comme source d'inspiration pour ses démarches la résolution du Parlement européen du 24 octobre 2004 sur Guantanamo. La résolution de Parlement européen sur les priorités de l'Union européenne prévoyait expressément dans son paragraphe 26 l'appel adressé à la présidence de l'Union européenne « de parrainer une résolution qui demande aux Etats-Unis à élucider immédiatement la situations des prisonniers de Guantanamo »<sup>79</sup>. Pendant les consultations organisées à ce sujet, la position du Parlement européen a été répétée maintes fois, tandis que la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne s'est maintenue dans un silence embarrassant. Sans l'appui de l'Union européenne, des pays candidats et associés, le projet de résolution n'a pu être adopté<sup>80</sup>, mais le coup à l'adresse de la crédibilité de la politique étrangère commune de l'Union européenne a été intensément ressenti.

#### *La coopération interinstitutionnelle et l'aspiration à la cohérence*

Ultérieurement, après l'adoption des deux règlements, le Conseil de l'Union européenne a continué son œuvre d'harmonisation des politiques communautaires en matière de droits de l'homme. Suite à une communication de la Commission en date du 8 mai 2001 sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de

<sup>78</sup> European Parliament resolution on the *EU's priorities and recommendations for the 61st session of the UN Commission on Human Rights in Geneva* (14 March to 22 April 2005).

<sup>79</sup> Le texte original et complet en anglais: « Calls on the Presidency to sponsor a resolution calling on the US to immediately clarify the situation of the prisoners in Guantanamo and in other locations in respect of international human rights standards and humanitarian law, and recalls its positions on the dramatic situation of prisoners in Guantanamo, reiterated through several resolutions » (paragraphe 26), voir la note en bas de page ci-dessus.

<sup>80</sup> Le projet a été rejeté par 22 voix contre, parmi lesquelles celles de l'Allemagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Roumanie et Royaume-Uni.

l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers<sup>81</sup>, le Conseil a affirmé dans ses conclusions du 25 juin 2001, son adhésion aux principes de cohérence et de cohésion, d'intégration des droits de l'homme dans toutes ses actions, de transparence de sa politique et d'identification de thèmes prioritaires. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces conclusions du Conseil, son organisme spécialisé (le groupe de travail « droits de l'homme » – COHOM) a mis en place les « *Lignes directrices de l'Union européenne en matière de dialogue droits de l'homme* » du 13 décembre 2001<sup>82</sup>, en consultation avec les groupes de travail géographique, le groupe Coopération au développement, et le Comité visant au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>83</sup>.

Ces lignes directrices marquent quelques éléments stratégiques importants parmi lesquels une clarification des objectifs. Ceux-ci peuvent varier « selon le pays », mais en principe ils peuvent être les suivants :

a) aborder les questions d'intérêt commun et renforcer la coopération en matière des droits de l'homme, entre autres, dans les enceintes multilatérales comme les Nations Unies ;

b) faire état des préoccupations qu'inspire à l'UE la situation des droits de l'homme dans les pays en question, recueillir des informations, et œuvrer à l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans ces pays.

Tout d'abord, il convient de noter une certaine précision apportée par les lignes directrices dans l'article 4 sur la pertinence de ce dialogue en d'autres sphères de la politique étrangère commune :

« les dialogues sur les droits de l'homme pourront permettre de déceler à un stade précoce les problèmes susceptibles de déboucher à l'avenir sur des conflits ».

Deuxièmement, nous constatons que le plus important élément de ces lignes directrices par rapport à l'effort d'assurer la cohérence d'une gouvernance multiniveaux, est représenté par les détails sur les procédures à suivre par le Conseil dans la prise de décision :

I. Toute décision relative à l'initiation d'un dialogue sur les droits de l'homme sera précédée par une évaluation de la situation des droits de l'homme dans le pays concerné. La décision de procéder à une évaluation préliminaire se fera par le COHOM en associant les groupes de travail géographiques, le groupe de coopération au développement (CODEV), et le Comité pour les actions visant au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des

---

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> Source : [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/ghd12\\_01\\_fr.ht](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/ghd12_01_fr.ht).

<sup>83</sup> Le Comité créé par le règlement 975/1999, *supra*.

droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'évaluation elle-même sera réalisée par le COHOM en coordination avec les autres groupes.

II. Toute décision relative à l'initiation d'un dialogue sur les droits de l'homme sera précédée par la définition des objectifs concrets que l'Union souhaite atteindre par l'initiation du dialogue et par une évaluation de la valeur ajoutée d'un dialogue avec le pays en question.

III. Toute décision relative à l'initiation d'un dialogue sur les droits de l'homme sera précédée de discussions exploratoires avec le pays concerné. Ces discussions seront conduites de préférence par la Troïka de l'UE constituée des représentants des capitales, aux niveaux d'experts en matière de droits de l'homme.

IV. Toute décision relative à l'initiation d'un dialogue sur les droits de l'homme nécessitera un débat au sein du groupe COHOM et son accord. La décision finale d'engager un dialogue revient au Conseil des ministres.

*L'évaluation préliminaire* inclura, entre autres :

L'évolution de la situation des droits de l'homme ;

- La volonté du gouvernement d'améliorer la situation ;
- L'engagement du gouvernement face aux conventions internationales en matière des droits de l'homme ;
- L'attitude du gouvernement vis-à-vis de la société civile.

*Les sources de documentation :*

- Les rapports des chefs de mission ;
- Les rapports des Nations Unies et d'autres organisations internationales ;
- Les rapports du Parlement européen ;
- Les rapports des différentes organisations non gouvernementales actives dans le domaine des droits de l'homme ;
- Les documents de stratégie pays élaborés par la Commission.

Troisièmement, malgré toutes ces assurances de rationalité et de justification politique de la prise de décision, le Conseil semble être conscient du risque d'incohérence, même s'il ne s'agit que des Etats membres. Pour s'assurer d'un maximum de cohérence entre les dialogues bilatéraux des Etats membres et les dialogues de l'UE, les lignes directrices prévoient l'échange d'information comme une condition indispensable. Cet échange pourra se faire par COREU ou au COHOM. La mission diplomatique de la Présidence en exercice dans le pays concerné aura aussi la possibilité d'assembler sur place des informations pertinentes. Le cas échéant, des réunions formelles et *ad hoc* entre les membres du COHOM est des groupes de travail géographique pertinents et du Parlement européen pourront être envisagés.

Enfin, la pertinence des dialogues en matière de droits de l'homme et les résolutions que l'Union européenne introduit à l'Assemblée générale des Nations Unies est également traitée par les lignes directrices. Elles établissent tout d'abord l'indépendance de ces deux types d'action. Ce qui veut dire que l'existence d'un dialogue sur les droits de l'homme entre l'UE et un pays tiers n'exclut pas



l'introduction par l'UE d'une résolution sur la situation des droits de l'homme dans ce pays, ni le soutien de l'UE à une initiative d'un pays tiers. En outre, l'existence d'un dialogue sur les droits de l'homme entre l'UE et un pays tiers n'empêchera pas l'Union européenne de dénoncer, entre autres, dans les enceintes internationales appropriées, les violations des droits de l'homme dans ce pays, ni d'aborder la question dans des réunions avec les pays concernés à tous les niveaux.

La Commission tire sa propre conclusion sur la nature du palier analytique de la gouvernance du domaine des droits de l'homme :

« En outre nul ne détient le monopole de la sagesse quand il s'agit d'analyser les problèmes liés aux droits de l'homme et à la démocratisation ou leurs implications pour les relations de l'Union européenne avec un pays. Le véritable défi pour toute institution est d'utiliser les informations de manière productive, d'avoir la volonté politique de prendre les décisions difficiles »

L'encadré suivant veut illustrer d'une manière simplificatrice la configuration des acteurs majeurs et exécutifs de la politique européenne des droits de l'homme :

*Les acteurs qui contribuent à la mise en œuvre de la politique européenne aux droits de l'homme*

Institution européenne	Actions principales	Direction ou organisme subsidiaire
<b>Le Conseil européen</b>	La Déclaration sur les droits de l'homme du Conseil Européen de Luxembourg	
<b>Le Conseil des ministres</b>	L'adoption des règlements 975 et 976/1999	COHOM – Le groupe de travail « droits de l'homme » Le Comité « droits de l'homme et démocratie » Le représentant personnel aux droits de l'homme
<b>La Commission européenne</b>	La Communication de la Commission intitulée : « Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers »	Direction Générale relations extérieures <i>EuropeAid</i> Office de Coopération
<b>Le Parlement européen</b>	Adoption de résolutions sur les situations de droits de l'homme	La sous-commission « droits de l'homme » de la Commission des affaires étrangères
<b>La Cour de justice</b>	Le développement d'une jurisprudence où les droits de l'homme sont considérés comme partie intégrante des principes généraux du droit communautaire	
<b>Les Etats membres</b>	Les dialogues bilatéraux avec	

	les pays tiers	
--	----------------	--

Quant aux travaux de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, le Conseil des ministres n'hésite pas à encadrer d'une manière assez stricte l'activité de l'Union européenne. Pour illustrer, voilà un fragment des conclusions du Conseil des affaires générales avant le début d'une session annuelle de la Commission des droits de l'homme :

« Le Conseil a pris note de la décision des Etats-Unis d'initier un projet de résolution sur les droits de l'homme en Chine [...]. Le Conseil a convenu que l'Union européenne doit adopter et rendre publique l'approche suivante :  
Si la résolution est votée, les membres de l'Union européenne qui sont membres de la Commission voteront en faveur, mais l'Union européenne ne co-parrainera pas [la résolution] »<sup>84</sup>

Ce degré avancé de détail dans l'élaboration d'instructions de participation, est reflété aussi dans l'analyse des bilans des sessions passées de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies :

« Le Conseil a pris note avec satisfaction de l'adoption formelle par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 18 décembre 2002, du Protocole facultatif à la Convention contre la torture, qui a été élaboré dans le cadre de la Commission des droits de l'homme et appuyé fermement par l'Union européenne ».<sup>85</sup>

Globalement, l'Union européenne dispose de plusieurs instruments-clé relatifs aux droits de l'homme comme objectif de la politique étrangère et de sécurité commune<sup>86</sup> :

<i>Stratégies communes</i>	Les stratégies communes visent à fixer les objectifs et augmenter l'efficacité <sup>87</sup>
<i>Positions communes</i>	Les positions communes définissant l'approche de l'Union européenne d'une question particulière d'intérêt général, géographique ou thématique ; les Etats membres doivent s'assurer que leurs politiques nationales se conforment. <sup>88</sup>
<i>Actions communes</i>	Les actions communes concernent les situations où une action opérationnelle de l'Union européenne s'avère nécessaire. <sup>89</sup> Les nominations des représentants spéciaux de l'Union européenne pour certaines régions ou pays entrent dans cette catégorie.
<i>Démarches et déclarations</i>	Celles-ci sont normalement faites de manière confidentielle, par la Troïka ou par la Présidence de l'Union européenne. Néanmoins, l'Union peut faire des déclarations publiques et

<sup>84</sup> General Affairs Council 2338<sup>th</sup> Council meeting – Brussels, 19 March 2001.

<sup>85</sup> CHR 59 – Council Conclusions, 18 March 2003, [http://europe.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/gac.htm](http://europe.eu.int/comm/external_relations/human_rights/gac.htm)

<sup>86</sup> European Commission, *Promotion of Human Rights and Democratisation in the European Union's External Relations*, www.eu.int.

<sup>87</sup> Articles 12 et 13 du Traité sur l'Union européenne.

<sup>88</sup> Articles 12 et 15 du Traité sur l'Union européenne.

<sup>89</sup> Articles 12 et 14 du Traité sur l'Union européenne.

	demander à un gouvernement de respecter les droits de l'homme.
<i>Opérations de prévention des conflits ou de gestion des crises</i>	Il s'agit d'opérations effectuées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, par exemple la mission en Georgie relative au processus de réforme législative.
<i>Dialogue et consultations avec les pays tiers.</i>	Des activités telles que définies par les lignes directrices du 13 décembre 2001.
<i>Les clauses « droits de l'homme »</i>	Celles qui sont inscrites dans les accords de coopération avec des pays tiers.
<i>Les actions de l'Union européenne dans le cadre des autres organisations internationales</i>	Les Nations Unies, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.
<i>Les missions d'observateurs électoraux</i>	Depuis 2000, l'Union a déployé plus de 40 missions de ce type.
<i>Financement de projets</i>	Ces activités sont déroulées surtout à travers l'Initiative européenne sur la démocratisation et les droits de l'homme.

### ***Conclusions : la gouvernance multiniveaux des droits de l'homme - un modèle ajusté***

Cet aperçu sur la multiplicité des formes et des acteurs impliqués dans la prise de décisions et dans la mise en œuvre de la politique européenne des droits de l'homme est limité aux circonstances principales où elle a pu s'exprimer : les Nations Unies et l'ancienne Commission des droits de l'homme ainsi que dans les dialogues avec des pays tiers. Cette approche nous invite à ajuster un peu la configuration de la gouvernance multiniveaux telle que décrite par les auteurs cités au début. La modification concerne la stratification qui visait la coexistence des niveaux sub-national, national et supranational. De ce point de vue, deux remarques nous semblent possibles.

La première vise au rôle de l'étage sous-national, présent dans le modèle de référence, que nous n'avons pas entamé explicitement. Ce rôle s'efface dans une certaine mesure en ce qui concerne la politique des droits de l'homme. Cet effacement est dû principalement à l'universalité et à l'indivisibilité des droits de l'homme telles que promues par le droit international. Il s'explique aussi par le caractère impératif du respect des droits de l'homme inscrit dans le Traité sur l'Union européenne et instrumentalisé par la Convention européenne des droits de l'homme. Cette nature des exigences relatives aux droits de l'homme au plan européen laisse très peu de marge de manœuvre aux acteurs sous-nationaux (gouvernement locaux). Ce qui n'exclue pas le rôle manifeste et écouté des organisations non gouvernementales dont les rapports, surtout sur la situation des droits de l'homme aux pays tiers, sont indispensables.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> En effet, à la suite des conclusions du Conseil de décembre 1998, un « Forum de discussion communautaire » a été créé. Le Forum a été appelé à engager un dialogue sur les droits de l'homme entre institutions européennes et les représentants d'établissements universitaires et des organisations non gouvernementales.

La deuxième remarque concerne l'introduction de l'étage international dans le schéma, c'est-à-dire l'ensemble des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et ses mécanismes de monitoring. Ce corpus de Traités et de mécanismes non seulement crée des obligations et des entrées importantes dans le processus européen de la prise de décisions, mais il introduit des éléments essentiels d'analyse, d'évaluation, et d'action. Dans cet ensemble de facteurs l'ancienne Commission des droits de l'homme des Nations Unies jouait un rôle plus important qu'il ne paraît, ce qui explique l'attention spéciale que lui ont accordé le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen.

Par conséquent, un possible modèle simplificateur de la gouvernance du domaine des droits de l'homme pourrait être esquissé. Nous le proposons comme repère et aide mémoire (voir schéma suivant). Aussi simplificateur qu'il soit, le schéma retient pourtant une illustration convaincante de la complexité de la gouvernance européenne dans un domaine où, du point de vue de la légitimité et de l'autorité de l'Union européenne, il n'y a pas de doutes et de contestations majeures. Toutefois, une telle conclusion n'est pas sans effet sur notre conviction que l'Union européenne peut vraiment faire davantage et d'une manière plus énergique et créative dans la promotion du respect des droits de l'homme en commençant par les organes spécialisés des Nations Unies.

Le schéma de gouvernance  
« *Dialogue sur les droits de l'homme aux pays tiers* »

**La mise en œuvre de lignes directrices de l'Union européenne  
en matière de dialogue droits de l'homme**

	<b>CONSEIL DES MINISTRES</b>			
	La décision finale d'engager un dialogue sur les droits de l'homme revient au Conseil des ministres			
<b>Les pays membres (dialogues bilatéraux)</b>	↑ COHOM			<b>Commission européenne</b>
	Toute décision relative à l'initiation d'un dialogue consacré aux droits de l'homme nécessitera un débat au sein du groupe COHOM et son accord.			↔ Échange d'informations Documents de stratégie pays
Échange d'informations ↔	↑			
Conformité aux positions communes ↔	Les groupes de travail géographiques, le groupe coopération au développement (CODEV) et le Comité pour les actions visant au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent également avoir accès à cet exercice de décision (Comité 975)			<b>Parlement européen</b>
	⇕      ⇕      ⇕			↔ Participation à des réunions informelles Adoptions de résolutions
	<i>Groupe de travail géographique</i>	<i>CODEV</i>	<i>Comité 975</i>	↔ Commission des droits de l'homme des Nations Unies

« Ce plus grand rôle politique attribué à l'Union dans le monde devrait être compatible avec son influence extérieure tenant au fait qu'il est le premier partenaire commercial et le premier donateur d'aide humanitaire ».<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Rapport du Group de réflexion, « Politique étrangère commune », Bruxelles, 5 décembre 1995.

## QUATRIÈME PARTIE

### Changer le paradigme

#### *L'Union européenne et les tiers*

Il y a sans doute une dynamique interne et des vecteurs extérieurs qui concourent au renforcement de la politique étrangère de l'Union européenne. On ne peut pas contempler le potentiel réel de la politique européenne en matière de droits de l'homme sans identifier sa résonance vis-à-vis des pays tiers.

Dans ses conclusions du 25 juin 2001, le Conseil a affirmé son adhésion aux principes de cohérence et de cohésion, d'intégration des droits de l'homme dans toutes ses actions, de transparence de sa politique et d'identification de thèmes prioritaires. Les dialogues sur le thème des droits de l'homme sont considérés un instrument à part entière de la politique étrangère de l'Union. A son tour, cet instrument est un élément essentiel de la stratégie de l'Union européenne visant à promouvoir certains objectifs à portée globale. L'un de ces objectifs est défini formellement :

« aborder les questions d'intérêt commun et renforcer la coopération en matière de droits de l'homme, entre autres dans le cadre des enceintes multilatérales comme les Nations Unies ». <sup>92</sup>

Ce qui est intéressant de remarquer c'est la note de prudence des orientations, dans la mesure où elles insistent sur « l'indépendance » du dialogue en matière de droits de l'homme par rapport aux résolutions que l'Union européenne introduisait à l'Assemblée générale des Nations Unies ou à la Commission des droits de l'homme. Les orientations admettent que :

« l'existence d'un dialogue sur les droits de l'homme entre l'UE et un pays tiers n'empêchera pas l'introduction par l'UE d'une résolution sur la situation des droits de l'homme dans ce pays, ni le soutien de l'UE à une initiative d'un pays tiers » ou n'empêchera pas l'Union européenne de « dénoncer, entre autres dans les enceintes internationales appropriées, les violations des droits de l'homme dans ce pays... ». <sup>93</sup>

A notre avis, c'est exactement ici où il faut chercher l'une des causes de la pauvre performance de l'Union européenne dans le sein de la défunte Commission des droits de l'homme. La promotion ferme des droits de l'homme au plan international - pleinement justifiée du point de vue de la politique interne de l'Union européenne et des ses Etats membres - est déjà placée dans un arrière plan. « Les dialogues »

<sup>92</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *UE. Orientations concernant les droits de l'homme*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005, p. 25.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 29

revêtent une nuance de but en soi et leur impact sur les relations entre l'Union et les pays en question dans le contexte spécifique des Nations Unies n'est pas nettement visible.

Ce constat nous pousse à évoquer la pertinence de la maxime latine « *abusum not tollit usum* » (l'abus n'exclut pas l'usage) par rapport à cet aspect politique. Il ne serait pas recommandable de remplacer les dialogues bilatéraux sur les droits de l'homme par une pression indirecte par l'intermédiaire des organismes des Nations Unies. Néanmoins, il ne serait pas préférable non plus de négliger le potentiel des dialogues bilatéraux, voire sous la forme d'une pression diplomatique, comme moyen d'appuyer la réalisation de certains objectifs de l'Union européenne. Cette remarque est surtout valable quand on met la politique étrangère commune de l'Union européenne en compétition constructive avec la politique américaine. Il faut bien le dire : les Etats-Unis n'hésitent pas à utiliser les pressions diplomatiques ou d'autre nature pour pousser leurs propres objectifs dans le domaine des droits de l'homme, souvent moins cosmopolites que ceux de l'Union européenne<sup>94</sup>.

Andrew Williams estime que certaines failles dans l'unité européenne sont plus visibles quand il s'agit du développement des relations de l'Union avec les pays en développement. La gravité de la pauvreté à l'échelle globale pose à l'Union européenne le défi incontournable des droits de l'homme. Dans ce contexte, un élément essentiel devient l'approche combinée *développement – droits de l'homme* tel que représentés par le droit au développement.

Déterminer la nature des engagements des Etats membres de l'Union européenne vis-à-vis des pays en développement et identifier quels sont les droits qui doivent être respectés et promus durant le processus ont mis en jeu des notions de droits collectifs. Autrement dit « la politique de développement est devenue un point fondamental de confrontation pour la Communauté en ce qui concerne les concepts de droits de l'homme est leurs relations avec d'autres notions comme la bonne gouvernance, la démocratie et l'Etat de droit. »<sup>95</sup>

Vu la pratique de la Commission des droits de l'homme, il résulte qu'un certain manque de cohésion sur la définition du droit au développement, nouveau et insuffisamment défini, empêche l'assertion d'une politique européenne énergique et autoritaire dans l'ensemble du débat sur le respect des droits de l'homme dans les pays en développement. La pauvreté et le sous-développement sont très souvent invoqués comme circonstances atténuantes des violations des droits de l'homme par les derniers et, encore pire, les abus courants de certains régimes totalitaires sont

---

<sup>94</sup> Par exemple les Etats-Unis s'opposent aux actions internationales qui visent à l'abolition de la peine capitale où, compte tenu, si on juge à l'aune du rejet de Statut de Rome sur la Cour pénale internationale, ils obstruent la marche vers la fin de l'impunité personnelle. Enfin, les Etats-Unis sont plus réticents que la majorité de Etats Membres de l'Union européenne au sujet de la codification des normes sur les droits économiques, si attrayants pour les pays en développement. Leur crédibilité souffre du fait qu'ils n'ont pas ratifié tous les traités importants des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

<sup>95</sup> Andrew WILLIAMS, *EU Human Rights Policies. A Study in Irony*, Oxford University Press, 2004 (collection Oxford Studies in European Law), Introduction, p. 4.

associés à la responsabilité des Etats occidentaux, auxquels on reproche éternellement le passé colonial, ou on se met à l'abri des critiques par l'incrimination des excès du système actuel du commerce et de la globalisation économique dans son ensemble.

Une première conclusion s'impose : les orientations concernant les droits de l'homme nous paraissent insuffisantes en ce qui concerne les moyens utilisés, et incomplètes dans la mesure où elles n'aboutissent pas à reconnaître l'importance de la projection de ses valeurs au sein de Nations Unies. Par conséquent, les orientations trahissent l'absence d'une politique plus audacieuse et des instruments plus efficaces pour la mise en œuvre de cette politique.

Le problème de l'efficacité des instruments et des initiatives de l'Union européenne figure pourtant sur l'agenda des débats et des analyses internes. La question de l'équilibre entre le « *pouvoir de conviction* » et le « *pouvoir d'imposition* » de l'Union européenne n'est pas encore tranchée. Les instruments disponibles ne manquent pas et ils couvrent une marge d'options suffisante, à partir des stimulants économiques jusqu'aux mesures restrictives.

Un récent rapport fait allusion claire à ces moyens : l'Union européenne est un donateur et partenaire de commerce majeur qui ne doit pas hésiter à suspendre certaines provisions des accords de coopération, d'introduire des résolutions critiques aux Nations Unies ou des interdictions de visas ou le déploiement des équipes civiles et militaires jusqu'au moment où la situation des droits de l'homme s'améliore.<sup>96</sup> Mais l'utilisation coordonnée des divers instruments continue de représenter un défi pour l'Union européenne. L'efficacité de ses actions reste toujours un objectif à atteindre. L'indicateur de cette efficacité doit être mesurable par l'influence concrète de laquelle l'Union peut jouer dans les organismes des Nations Unies.

### *Le défi de la cohérence*

Nous avons déjà passé en revue les institutions et les organismes européens qui ont un rôle à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique européenne des droits de l'homme. Le tour ne serait pas complet sans revenir brièvement sur le rôle du Parlement européen. Un grand nombre de parlementaires participent aux activités qui traitent des droits de l'homme, soit au titre de leur tâche principale (le sous-comité sur les droits de l'homme, le comité des libertés civiles), soit accessoirement. Mais à la différence des gouvernements qui composent le Conseil, le Parlement ne dispose pas à l'étranger d'un service doté des moyens d'analyser les événements dans un Etat déterminé ou d'un réseau étendu de délégations dans les pays tiers, comme c'est le cas de la Commission européenne.

Comme l'affirme malicieusement Kieran Bradley,

---

<sup>96</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *EU Annual Report On Human Rights*, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, p. 35.



« les droits de l'homme peuvent être universels et indivisibles, les pouvoirs de l'Union européenne, et les institutions chargées d'exécuter ses missions, ne le sont pas ». <sup>97</sup>

Nous le rejoignons dans sa conclusion que le Parlement devrait s'abstenir de prendre position sur les affaires des droits de l'homme au lieu de favoriser des attentes qu'il ne peut espérer satisfaire, comme nous l'avons vu avec l'exemple portant sur la situation des détenus à la base militaire de Guantanamo.

Par ailleurs, il faudrait peut-être mentionner, sans les analyser, les grands soucis de cohérence, tels qu'ils ont été répertoriés par Andrew Clapham : <sup>98</sup>

- a) La mise en concordance de l'influence économique de l'Union avec sa politique étrangère ;
- b) La mise en concordance des piliers ;
- c) La compatibilité entre les différents organes de l'Union européennes;
- d) La cohérence à l'égard des différents Etats non membres ;
- e) La cohérence dans le temps ;
- f) La compatibilité entre le traitement des droits de l'homme au niveau national et à l'étranger ;
- g) La compatibilité entre le suivi national existant des Etats membres et l'absence de responsabilité internationale des institutions de l'Union européenne,
- h) La compatibilité entre les ambitions et les fonds disponibles.

La simple énumération de ces soucis peut insinuer la conclusion que la politique européenne des droits de l'homme va toujours souffrir à cause des multiples sources possibles d'incohérence. En fait, aussi réelles qu'elles soient, ces questions ne devraient pas dramatiser les dilemmes sur l'efficacité de cette politique au sein de Nations Unies. Le poids de l'Union européenne n'est pas visiblement touché par tous ces traits de vulnérabilité mais notamment, à notre avis, par une insuffisante détermination et utilisation du potentiel commun, et surtout individuel, des Etats membres.

Par contre, Andrew Clapham semble surestimer la capacité de négociation de l'Union européenne telle que manifestée dans ce qu'il définit comme :

« la négociation groupée des textes internationaux dans les enceintes internationales »

Nous allons insister ci-dessous parce que, réellement, l'approche de Andrew Clapham compte parmi les plus pertinentes et informées à l'égard des détails moins

---

<sup>97</sup> Kieran St. C. BRADLEY « Réflexions sur le rôle du Parlement européen relatif aux droits de l'homme », in Philip ALSTON (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, op. cit., p. 873.

<sup>98</sup> Andrew CLAPHAM, « Où en est la politique étrangère commune de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et comment se manifeste-t-elle au sein des instances internationales ? », in Philip ALSTON (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, op. cit., pp. 661-666.

visibles de la négociation multilatérale. Voilà donc une description précise des faits, mais dont l'interprétation requiert certaines nuances<sup>99</sup> :

«La récente série de conférences mondiales et de sommets planétaires a renforcé la présence de l'UE tenue pour un négociateur incontournable (1). Les négociations à Vienne, à Copenhague et à Pékin<sup>100</sup> étaient tributaires de la reconnaissance de la présidence de l'UE en tant que porte-parole (2) des Quinze [...]. C'est là une situation comportant des multiples avantages (3) car, contrairement à la croyance populaire, ces négociations se déroulent en fait très rapidement (4). Le poids attaché à la vision européenne s'est considérablement accru grâce à la cohérence (5) des positions de négociations, les seuls autres blocs actuellement capables de faire preuve de pareil cohésion (6) sont constitués par les pays en développement « G 77 » dans le contexte économique et le mouvement non aligné (MNA) dans le contexte politique. D'une part, la cohésion de l'UE a pour conséquence que sa politique est devenue visible et importante dans un contexte tel que l'élaboration du droit au développement ou l'intégration des droits de l'homme dans le système des Nations Unies. D'autre part, il est possible de soutenir que c'est précisément parce que l'UE est parvenue à une certaine cohérence théorique sur ces points que le débat a pu se polariser (7): l'UE constituant un bloc idéologique puissant (8), d'autres blocs peuvent devoir redéfinir leur identité et idéologie par opposition à l'UE.<sup>101</sup>»

(1) L'Union européenne est devenue effectivement un négociateur incontournable. Cette évolution est déterminée, d'un côté, par ses ambitions qui découlent de l'exercice de la politique étrangère et de sécurité commune, et de l'autre côté, par l'augmentation de son poids géographique et économique. N'oublions pas que les années 1990 et l'épanouissement de la fonction « sommets » des Nations Unies ont commencé avec une Union à 12 Etats membres, étendue à un seul groupe géographique - le groupe occidental, tandis qu'à présent elle intègre presque la moitié du groupe de l'Europe centrale et orientale<sup>102</sup>.

Toutefois, il faut bien placer cette qualification d'« incontournable » dans son contexte. Le poids effectif de l'Union européenne dans le cadre multilatéral dépend de la nature des négociations multilatérales : (i) engagements politiques comme c'est le cas des Sommets traitant des thèmes socio-économiques ou (ii) résolutions qui touchent tous les domaines de coopération internationale, qui tiennent de la compétence de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil économique et social (y compris leurs organismes subsidiaires), ou bien (iii) négociations des instruments juridiques obligatoires.

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, pp. 674 – 675.

<sup>100</sup> L'auteur fait allusion aux Conférences mondiales sur les droits de l'homme (Vienne, 1993), le développement social (Copenhague, 1995), les femmes (Pékin, 1995).

<sup>101</sup> Les mots sont soulignés et numérotés par l'auteur de ce commentaire et non pas par M. Clapham.

<sup>102</sup> On parle ici du groupement spécifique aux Nations Unies.

Dans le premier cas, le consensus étant la méthode favorisée de la prise de décisions, il va de soi que les positions de l'Union européenne sont incontournables, notamment parce qu'on ne peut pas envisager des plans d'action concrète sans avoir assuré l'engagement des donateurs à contribuer à leur financement. La force de persuasion de l'Union européenne est accompagnée d'un pouvoir réel d'influer sur l'évolution des négociations par la valorisation de la disponibilité du financement. La situation change un peu, dans le deuxième cas, quand il s'agit des résolutions adoptées par les sessions habituelles des organes des Nations Unies, où les situations controversées peuvent être résolues par vote. Cette hypothèse indique la probabilité de la création des solidarités de conduite des pays en développement qui peuvent sans difficulté surpasser le pouvoir de vote de l'Union européenne. En conséquence, pour faire avancer ses positions communes, l'Union européenne doit convaincre par la force de ses arguments, mais elle pourrait y ajouter la mise en valeur d'une certaine conditionnalité de l'assistance économique et de l'aide humanitaire accordées aux pays tiers.

Enfin, dans la codification du droit international, s'accroissent les dichotomies entre la vision de l'Union européenne basée sur les principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit et celle d'un monde en développement qui a du mal à digérer certaines conditions imposées par les pays riches et à accepter de partager toutes les valeurs de la démocratie occidentale.

(2) L'exercice de la fonction de porte-parole de la présidence de l'Union européenne n'est pas sans encombrement. La voix unique est, certes, importante, mais son impact dépend de la quantité et de la qualité du message transmis. La recherche des positions communes implique des procédures compliquées qui prennent du temps. La voix commune s'arrache parfois au détriment de la richesse du message transmis. Les débats au sein de l'Union européenne sont vraiment démocratiques et les positions minoritaires ne peuvent pas être ignorées, compte tenu des contraintes dérivant de la nature intergouvernementale de la politique étrangère commune. Le porte-parole fonctionne bien quand son rôle se limite uniquement à faire entendre une certaine déclaration. *Néanmoins, la voix unique, dans une négociation multilatérale, n'est qu'une voix, parmi les autres.*

(3) Il y a certainement des avantages de la voix unique, mais ils ne sont pas si nombreux comme on ne le croit. Une négociation multilatérale efficace impose une certaine prédisposition de réaction rapide faute de laquelle on crée des atouts aux partenaires de négociations. Mais supposons que les positions communes sont obtenues dans de délais raisonnables. Elles sont, ensuite, confrontées au marchandage habituel. Tout changement de position implique le retour aux mécanismes de concertation, tandis que la sortie du négociateur unique des termes précis de son mandat n'est pas possible durant les négociations. *Cette limite des compétences du négociateur unique crée une rigidité gênante.* C'est une entrave à la rapidité de la réaction qui conduit parfois à une inertie qui prête aux positions européennes un handicap notable. En outre, la diversité des arguments – cruciale dans une négociation – n'est pas du tout bien servie par la fonction de la position commune repoussée souvent au niveau du plus petit dénominateur commun.

(4) Toutes les négociations multilatérales ne se déroulent pas rapidement. Dans le contexte de la Commission des droits de l'homme il faut rappeler que les négociations sur le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ont duré dix années. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones attend son adoption depuis 1994. Quoiqu'on parle du droit au développement depuis 1986, les membres des Nations Unies ne se sont pas mis d'accord ni sur le contenu de ce droit, ni sur l'idée de la nécessité d'un texte de nature juridique à ce sujet. Même la préparation des Sommets plus récents des Nations Unies sur la discrimination raciale et sur la Société de l'information<sup>103</sup> a duré plus que prévu et les négociations ont dû être finalisées au dernier moment. En réalité, l'Union européenne compte parmi les acteurs qui, bon gré mal gré, retardent les négociations multilatérales<sup>104</sup>.

(5) La cohérence des positions communes européennes doit représenter incontestablement un atout important dans les négociations. Mais cette cohérence est fragile et toute intrusion des éléments nouveaux impose une reconstruction. En conformité avec la théorie des jeux, on pourrait qualifier l'Union européenne de « coalition vulnérable » parce que sa cohérence – donc sa position commune – dépend de nombreux acteurs : tous ses membres.<sup>105</sup> Par exemple, un Etat membre provenant du Nord a forgé un consensus autour de l'interdiction de la torture et des recommandations faites par les rapporteurs spéciaux successifs nommés par la Commission des droits de l'homme sur ce thème. Et pourtant, il a suffi qu'un rapporteur ait effectué une visite dans une prison d'un Etat membre provenant du Sud et constaté des traitements non conformes à la législation internationale appliquée à des terroristes indépendantistes, pour faire éclater ce consensus. Plus récemment, en novembre 2006, un vote dans le Conseil des droits de l'homme sur les violations des droits de l'homme au Gaza et Beit Hannoun a trouvé l'Union européenne divisée, avec la France qui a choisi de s'abstenir tandis que les autres Etats membres ont voté contre.

(6) La cohésion des positions du Groupe des 77 ou du Mouvement des non – alignés est un élément de façade. Cette cohésion résiste aussi longtemps qu'elle se maintient au niveau de principe, ou de la rhétorique contre « les atteintes » du monde occidental à imposer ses valeurs. Il y a déjà des failles considérables entre les divers groupes de pays en développement quand il s'agit de l'attachement aux principes de

<sup>103</sup> Le Sommet mondial sur la société de l'information (Genève, 2003 – Tunis, 2005).

<sup>104</sup> Dans son préface à l'ouvrage intitulé *Negotiating European Union* (édité par Paul MEERTZ et Franz CEDE, Palgrave Macmillan 2004), Bernard Rudolf Bot, ancien ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, note que la prise de décision à Bruxelles, après l'élargissement de l'Union européenne à 10, ne prend pas plus longtemps. L'explication ? Plus de délégations participent à une réunion, moins de temps reste disponible aux délégations d'exprimer leurs points de vue. Observation un peu caricaturale que ne s'applique pas pourtant aux Nations Unies où le problème de l'emploi du temps devient encore plus difficile pour les 192 pays membres.

<sup>105</sup> Selon la définition suggérée dans un glossaire de Brams, une coalition vulnérable est une coalition victorieuse dont la défection d'un membre conduit à la défaite (voir Steven J. BRAMS, *Negotiation Games. Applying Game Theory to Bargaining and Arbitration*, Routledge, 1990, p. 266-272). Il est vrai que, parfois, aboutir à une position commune concrète est une victoire de la politique étrangère commune en général, et un seul « dissident » peut éliminer d'un coup l'existence de cette politique.

la démocratie et de l'Etat de droit. La question de l'abolition de la peine capitale, l'un des objectifs chers à l'Union européenne, divise les pays non-alignés.

Il est de plus en plus difficile d'identifier des thèmes relatifs aux droits de l'homme où il y ait une cohésion indéniable des positions, pour ne pas mentionner les questions sur lesquelles les membres des deux mouvements mentionnés sont directement en conflit. Qui plus est, mêmes les positions communes ainsi exprimées ne sont pas le résultat d'un débat réel et profond auquel tous les membres participent, mais plutôt le message qu'un noyau dur qui entoure les présidences temporaires entend transmettre au nom des groupes respectifs. Ce qui n'est pas le cas de l'Union européenne qui a dû et doit toujours écouter et assimiler d'une manière ou d'une autre les points de vue de tous ses membres, qu'ils soient douze, quinze ou vingt-cinq. Ceci ne compte pas parmi les « multiples avantages » de la diplomatie communautaire qui doit se confronter à des opposants dont les règles du jeu ne sont pas tellement strictes et véritablement démocratiques.

(7) La polarisation n'est qu'apparente. Les leaders d'opinion qui agissent de l'intérieur du Groupe des 77 et du mouvement de non-alignés parlent au nom de ces groupes mais aussi à titre individuel. Ils utilisent avec habileté le cadre offert par les Nations Unies (il y a des positions communes du groupe asiatique ou du groupe africain) pour multiplier le nombre de voix qui s'expriment en faveur d'une certaine position qui soit la leur, ou contre une position qui puisse être celle de l'Union européenne. Ils utilisent aussi d'autres groupements institutionnels (l'Organisation de la Conférence islamique) ou *ad hoc* (like-minded countries) et réussissent de cette manière à dominer les débats. La voix unique de l'Union européenne, une fois de plus, se perd dans le bruit.

(8) La caractérisation de l'Union européenne comme « bloc idéologique » ne nous paraît pas adéquate, notamment quand l'enjeu est la politique étrangère. La seule justification d'une telle qualification pourrait être cherchée dans les solides fondements juridiques de la politique des droits de l'homme que nous avons déjà abondamment évoqués. Pour le reste, la politique étrangère est un processus en mouvement, dont la direction n'est pas prévisible. La règle du consensus limite l'imprévisibilité que le jeu libre des majorités peut inciter. Mais, dans les deux cas, l'Union européenne ne fonctionne pas comme un bloc idéologique. La poursuite du succès dans les négociations multilatérales exige, de toute façon, une logique de flexibilité et d'adaptabilité qui est le contraire de la rigidité des blocs.

Alors, force est de constater que « les multiples avantages » sont, dans la réalité des salles de conférences et de négociations, moins spectaculaires qu'elles n'ont l'air et que l'évolution constante vers la « voix unique » n'aboutit pas nécessairement à des succès politiques dans les instances multilatérales.

Il faut chercher ailleurs des moyens qui puissent diminuer les effets d'une cohérence défectueuse et accroître l'impact de la politique commune des droits de l'homme de l'Union européenne.

### ***Développements institutionnels***

Un tel constat a mené à la création d'un nouvel étage dans la construction institutionnelle de l'Union européenne, c'est à dire la nomination par le Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana, d'un *représentant personnel pour les droits de l'homme*.<sup>106</sup> Le mandat explicite de ce nouveau représentant est de contribuer à la cohérence de la politique européenne en matière des droits de l'homme dans l'ensemble de la Politique étrangère et de sécurité commune.

Mais il ne faut pas surestimer le rôle qu'un tel nouveau haut personnage peut jouer. L'exercice de la politique étrangère commune reste l'apanage des Etats membres et il est conditionné du consensus comme procédure de prise de décisions. Le consensus n'est pas, par sa nature, le véhicule des actions innovatrices et audacieuses. Il y a une certaine inertie de la politique européenne des droits de l'homme, malgré ses fondements nationaux et juridiques solides. Il y a aussi une étonnante inclination vers une attitude réactive au plan global, au détriment d'une attitude active et efficace au plan européen. Le nouveau représentant personnel de M. Solana peut ajouter une certaine perspective créative dans le défi en question, mais le problème reste le changement de la politique dans son ensemble, changement qui doit être accepté par tous les Etats membres.

Parmi les développements institutionnels du système européen des droits de l'homme, *l'Agence européenne des droits fondamentaux* représente elle aussi une preuve de l'attrait des mécanismes onusiens. C'est le 30 juin 2005, que la Commission européenne a adopté la proposition de règlement visant à élargir le mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes et le transformer en Agence des droits fondamentaux<sup>107</sup>. Cette décision a été, dès le début, accompagnée de réserves émises par divers parlements nationaux qui craignaient que les tâches de l'Agence ne se recoupent pas avec celles d'organes d'autre nature également voués aux droits de l'homme et surtout pour qu'il n'y ait pas de confusion au niveau de compétences. Le problème se posait tout d'abord par rapport au Conseil de l'Europe. L'Agence des droits fondamentaux devrait compléter le Conseil de l'Europe et éviter à faire double emploi du point de vue des compétences.

Le rapport Juncker, à son tour, remarquait que l'Agence européenne des droits fondamentaux devrait être conçue de manière strictement complémentaire aux instruments d'observation et de suivi du respect des droits de l'homme élaborés par le Conseil de l'Europe :

« Son mandat devra impérativement se limiter aux questions du respect des droits fondamentaux dans le cadre de la mise en œuvre du droit communautaire, donc dans le cadre de l'ordre juridique strictement interne à l'Union européenne ». <sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> A présent, le poste est détenu par le danois Michael Matthiessen.

<sup>107</sup> CODES, *Droits de l'homme : création d'une agence européenne des droits fondamentaux qui sera située à Vienne*, <http://www.droits-fondamentaux.prd.fr/>, 22.12.2006

Ce qui veut dire que le mandat géographique de l'Agence ne laisse aucune place à l'interaction avec les pays tiers, d'où la conclusion que la nouvelle Agence ne saura pas être utilisée comme instrument de persuasion dans les négociations que l'Union européenne mène dans le nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

Cependant, une deuxième lecture nous révèle l'hypothèse que l'Agence ne puisse que contribuer à la cohésion, la cohérence et la crédibilité de l'Union européenne en tant que porte-drapeau de la protection et de la promotion des droits de l'homme au niveau mondial. En effet, Adrian Opromolla constate que l'UE n'a pas de compétence explicite en matière des droits de l'homme et que les droits fondamentaux ne sont traités que dans des domaines relevant de sa compétence, comme la migration, la justice et le développement.<sup>109</sup> Cette lacune, plus précisément l'absence d'un système de suivi, sera remplie.

A notre avis, le fonctionnement adéquate de l'Agence apportera des atouts supplémentaires en ce qui concerne la capacité institutionnelle de l'Union européenne de traiter l'information sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et la consolidation de l'expertise indépendante si utile dans le débat sur la situation des droits de l'homme dans les pays tiers. Ainsi, l'Union européenne ajoutera à ses atouts axiologiques et juridiques une expérience fraîche, de nature institutionnelle. L'Agence pourra contribuer elle aussi, par ses rapports indépendants, à l'examen rituel des rapports nationaux par les organismes de suivi des instruments internationaux des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme<sup>110</sup>. Par ailleurs, l'Association européenne pour la défense des droits de l'homme recommande même qu'en matière de monitoring, l'Agence européenne prenne comme exemple les activités du Comité des droits de l'homme de l'ONU, l'organe de surveillance de l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.<sup>111</sup>

Quoiqu'il en soit, l'Agence n'est pas une panacée ni pour les problèmes de cohérence, ni pour ceux portant sur la capacité de négociation de l'Union européenne.

Un moyen d'élever le thème à la hauteur méritée, envisagé par certains observateurs, y compris par Andrew Clapham, serait l'attribution à un membre de la Commission

---

<sup>108</sup> Rapport du Jean-Claude Juncker, *Conseil de l'Europe – Union européenne : « Une même ambition pour le continent européen »*, 11 avril 2006 (document disponible sur le site du Conseil de l'Europe : [www.coe.int](http://www.coe.int)).

<sup>109</sup> Adriana OPROMOLLA, « Etablissement d'une Agence européenne des Droits Fondamentaux », *Europe Infos* nr. 74 (9/2005), <http://www.comece.org/>, 22.12.2006.

<sup>110</sup> Dans son « *Avis sur la création d'une Agence européenne des droits de l'homme* » adopté le 23 septembre 2004, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (France) décrivait d'une manière complète la notion d'indépendance : « *l'indépendance de l'Agence impose non seulement qu'elle soit dotée d'une personnalité juridique propre, mais que ses membres bénéficient eux-mêmes de garanties d'indépendance et d'impartialité, à travers une procédure de désignation transparente et pluraliste, une durée de mandat et un régime d'incompatibilités garantissant concrètement leur indépendance.* »

<sup>111</sup> ASSOCIATION EUROPÉENNE POUR LA DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME, *Agence européenne des droits fondamentaux : la FIDH-AE répond à la consultation publique lancée par la Commission européenne au sujet de la future Agence*, <http://www.aedh.eu/>, 22.12.2006.

européenne du dossier relatif aux droits de l'homme et sa désignation en qualité de *Commissaire européen pour les droits de l'homme*<sup>112</sup>. Ce nouveau Commissaire ne serait responsable d'aucune autre question thématique ou nationale, mais aurait la compétence de veiller à ce que les droits de l'homme occupent vraiment une place primordiale dans les activités de la Commission. Selon lui,

« le commissaire européen pour les droits de l'homme devrait être un vice – président de la Commission et devrait disposer d'un secrétariat qui serait clairement habilité à veiller à ce que l'activité exercée dans les diverses directions non seulement conforme à la politique de la commission dans le domaine des droits de l'homme mais soit également fondée sur les informations acquises et à l'expérience accumulées dans le domaine en cause ».<sup>113</sup>

En principe, nous ne partageons pas l'avis de ceux qui pensent que les problèmes nouveaux doivent être traités nécessairement par des institutions nouvelles. Les Nations Unies elles-mêmes ont subi un long processus de « complexification » dont l'évolution n'a pas été arrêtée par l'insuffisance des ressources d'accompagnement. Mais il convient de constater, en analysant le tableau des directions générales de la Commission européenne, que les droits de l'homme revêtent plus d'importance, dans l'ensemble des fondements juridiques de l'Union européenne, que certains domaines déjà couverts par les commissaires existants. Un tel commissaire pourrait agir efficacement comme propagateur de l'acquis communautaire en matière de droits de l'homme et fournir d'appui supplémentaire aux négociateurs européens dans leurs rapports avec les pays tiers au sein des organisations internationales, notamment aux Nations Unies. Il pourrait surtout assurer la mémoire institutionnelle des divers dossiers à négocier par l'Union européenne ainsi que la documentation des délégations des Etats membres de manière à renforcer leur capacité individuelle et collective de négociation.

### *Diversité et unité*

Et pourtant, il ne faut pas ignorer les opinions plus sceptiques sur les valeurs et les objectifs de l'Union européenne. Robin Guthrie nous offre l'exemple de la Pharmacopée européenne, un projet ouvert par le Conseil de l'Europe, ayant comme but la protection des droits de l'homme dans le domaine de médicaments. Des laboratoires spécialisés ont été établis à Strasbourg et la Pharmacopée est devenue le point de référence pour les gouvernements, les producteurs et les patients. L'Union européenne a décidé de créer des institutions parallèles pour servir uniquement les Etats membres de l'Union. Mais il était clair que la Pharmacopée européenne était déjà trop avancée et défiait toute rivalité au plan européen, donc l'Union a décidé de la joindre plutôt que de créer une nouvelle entité. Tous les membres de l'Union étaient membres de la Pharmacopée, mais le résultat fut que l'Union parlait pour tous ses membres. Mais, *in cauda venenum*, dans la queue le venin, le Conseil de l'Europe s'est aperçu que le partenaire de négociations n'était pas le Directeur général

---

<sup>112</sup> Les commissaires Van der Broek et Sir Leon Brittan ont fait officiellement des propositions à cet égard.

<sup>113</sup> Andrew CLAPHAM, *op. cit.*, p. 693.



responsable de la santé mais celui responsable du développement industriel. Dans les mots de Guthrie,

« l'objectif de l'Union n'était pas la protection de l'individu humain mais le marché unique des produits pharmaceutiques ».<sup>114</sup>

A son tour, en traitant la question de la relation entre la chrétienté et la conscience commune de l'Europe, George Carey, l'archevêque de Canterbury constate avec amertume que nous assistons, dans presque toute l'Europe, à ce qu'il appelle « privatisation de la foi ». Carey pense que le pluralisme a évolué jusqu'au point où « l'aspiration de définir les valeurs partagées est perdue », les valeurs absolues sont abolies et aucune autorité n'est pas acceptée au-delà de la conscience individuelle. Ce qui aurait comme effet l'affaiblissement de l'engagement collectif en faveur des droits de l'homme dans la mesure où les droits de l'homme ne sont pas considérés comme

« l'incarnation du bien absolu, mais seulement le plus petit dénominateur commun des avis subjectifs individuels ».<sup>115</sup>

Mais est-ce qu'on pourrait extrapoler ce constat sur le rapport individuel – collectif au plan de la conscience collective des droits de l'homme, et celui sur le rapport Etats individuels – Union européenne au contexte de la promotion des droits de l'homme au plan global ? A notre avis, la réponse est décidément affirmative. Malgré le noyau des valeurs communes et de l'engagement collectif de l'Union européenne au service des droits de l'homme il en reste toujours cette perception subjective sur l'importance de certains droits de l'homme. En même temps, la vision déclarée universelle est souvent obscurcie par les considérations nationales individuelles, qui ont comme résultat une certaine relativité de l'approche collective.

La relation entre l'unité et la diversité est plus subtile qu'en apparence. Diana Schumacher admet que l'unité est la prémisses de toute organisation fonctionnelle, communauté ou société. Mais elle nous avertit sur le fait que ce concept est difficile à comprendre s'il n'arrive pas à apporter l'harmonie, la créativité et la volonté de coopérer avec les autres pour le bien de l'ensemble<sup>116</sup>. L'éternel rapport « unité – diversité » est décrit d'une manière simple, au moins en théorie : l'unité reconnaît le besoin de diversité, mais elle vise à un système englobant qui puisse amener les intérêts opposés en harmonie et surtout les mettre en relation de travail.

Dans les mots de Hans - Martin Bury, ancien Ministre d'Etat en charge des questions européennes de l'Allemagne, quand on parle de l'unité européenne, il ne s'agit pas

---

<sup>114</sup> Robin GUTHRIE, « Europe? – What Europe? – The Future », in: COLEMAN, John (edited by), *The conscience of Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1999, pp. 84-85.

<sup>115</sup> George CAREY, « Christianity and the new Europe », in: COLEMAN, John (edited by), *The conscience of Europe*, *op. cit.*, pp. 107-111.

<sup>116</sup> Diana SCHUMACHER, « Ten commandments for Europe's Renaissance », in: COLEMAN, John (edited by), *The conscience of Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1999, p. 144.

« de lever les particularismes nationaux, mais de conserver les identités et de rassembler leurs forces en une nouvelle entité ».<sup>117</sup>

Il convient de noter en passant que les performances de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme, dans l'ensemble des Nations Unies, relève également de la question de « l'identité européenne ». Ce thème n'entre pas dans le cadre étroit de cette étude, mais il nous amène à constater, brièvement, que la dimension droits de l'homme fait partie intégrale de cette identité.

A partir de la Déclaration de Copenhague sur l'identité européenne<sup>118</sup>, les Etats membres assument l'intention d'arriver à une meilleure définition de leurs relations avec d'autres pays et de leurs responsabilités dans les affaires mondiales. « *Unité en diversité* » devient l'expression vedette pour décrire les Communautés de nature et pour incorporer tous les facteurs majeurs – économiques, culturels, politiques – ce qui voulait dire remplir le vide éthique et moral. La Déclaration ne faisait que revivre les paramètres d'Hippocrate en ce qui concerne la tentative de définir l'identité des Européens par rapport à d'autres pays ou groupes de pays. Dès lors, le concept a évolué et englobé des nuances nouvelles, le respect des droits de l'homme inclus. Mais certains dilemmes sont restés ouverts, y compris la disjonction « identité comme unité » et « identité comme distinction ». A ce dernier propos, il vaut la peine de noter la conclusion d'Andrew Williams qui observe que les droits de l'homme sont impliqués dans le flot intérieur et le flot extérieur de l'identité de l'Union européenne, sans qu'il y ait une définition de cette identité.<sup>119</sup> Ce qui n'est pas sans pertinence sur l'énergie politique que l'Union européenne mobilise au sein des instances multilatérales comme les Nations Unies et ses organismes de droits de l'homme.

### ***Inverser le rapport : diversité dans l'unité***

Malgré son apparence positive, un certain constat d'un rapport officiel cache une réalité un peu moins agréable : « l'Union européenne et ses Etats membres ont présenté 40% des résolutions adoptées par la Commission ».<sup>120</sup> Mais nous avons déjà constaté, dans les chapitres précédents, que la contribution de l'Union européenne dans les domaines plus sensibles s'inscrit dans une tendance de diminution qui semble continuer dans le nouveau Conseil des droits de l'homme.

Comme à juste titre le notait David Forsythe, la Commission des droits de l'homme était prise au sérieux par les Etats. Les Etats n'aimaient pas que la Commission se concentre sur les déficiences dans leur respect des droits de l'homme. Plusieurs

---

<sup>117</sup> Extrait d'une allocution prononcée lors de la Conférence européenne des villes danubiennes à Ulm, le 13 juin 2003. Cité par Julien THOREL, « l'Allemagne et la mise en place de l'Europe-puissance » : Traian SANDU (sous la direction de), *Identités Nationales, Identité européenne, visibilité internationale*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 60.

<sup>118</sup> EC Bulletin 12-1973, pp. 118-122.

<sup>119</sup> Andrew WILLIAMS, *EU Human Rights Policies. A Study in Irony*, Oxford University Press, 2004 (collection Oxford Studies in European Law), Introduction, p. 192.

<sup>120</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *EU Annual Report on Human Rights, 2005*, op. cit., p. 89.

d'entre eux ont fait de grands efforts pour bloquer, retarder ou affaiblir les critiques de la Commission des droits de l'homme et de ses procédures spéciales.<sup>121</sup>

L'état actuel des choses dans le nouveau Conseil des droits de l'homme ne laisse pas d'espoirs quant à une amélioration dramatique de l'influence de l'Union européenne sur le nouvel organisme. Tout d'abord, la réduction même de la taille du Conseil des droits de l'homme (47 membres) par rapport à l'ancienne Commission (53 membres) a conduit à la diminution du nombre de voix disponibles à l'Union européenne. Pendant la dernière session de la Commission, l'Union comptait sur 8+1 voix, tandis que pour la première session du Conseil, l'Union ne pouvait mobiliser que 7+1 voix.<sup>122</sup> Deuxièmement, il faut bien remarquer que la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies d'abolir la Commission des droits de l'homme, avant de s'assurer que le Conseil allait mieux faire, s'est avérée imprudente et optimiste. La résolution 60/251 n'a fait qu'entériner la création d'une boîte vide dont le contenu serait fourni par le Conseil des droits de l'homme lui-même. C'était un faux pas ; Ovide a été brutalement contredit dans son adage « *Ignora nulla cupidon* » (on ne désire pas ce qu'on ne connaît pas). L'Union européenne a désiré, à l'instar des Etats-Unis, un Conseil des droits de l'homme dont on ignorait la composition, les méthodes de travail et le mécanisme de contrôle.

Le souci est pertinemment exprimé dans les mots du ministre allemand Frank-Walter Steinmeier :

« Je dirai avec précaution que l'ordre du jour actuel du Conseil des droits de l'homme montre tout le travail de persuasion que nous devons encore fournir pour faire partager notre conception des droits de l'homme. Nous observons en ce moment qu'un groupe d'Etats, qui affichent plutôt des déficits sur le plan de la sauvegarde des droits de l'homme, prend de plus en plus d'assurance et essaie par là de nous provoquer en mettant en doute notre conception. Il faut bien avouer, et il suffit de regarder les derniers votes qui ont eu lieu au Conseil, que, souvent, notre conception des droits de l'homme n'est pas partagée par la majorité des Membres du Conseil des droits de l'homme »<sup>123</sup>

L'Union européenne a investi son énergie politique dans l'enterrement de la Commission des droits de l'homme qui, bon gré mal gré, conservait certaines traditions, parmi lesquelles, le fameux point 9 de l'agenda qui permettait l'examen et l'adoption des résolutions par pays, un instrument politiquement utile dans l'exercice d'une certaine pression sur les pays dont la performance en matière des droits de

---

<sup>121</sup> David FORSYTHE, *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press, 2002, pp. 68-71.

<sup>122</sup> La Roumanie, membre de l'ancienne Commission, a été aussi élue dans le Conseil des droits de l'homme pour un mandat de deux ans, donc elle s'ajoute aux membres de l'Union européenne qui sont simultanément membres du Conseil. Il est vrai, pourtant, que pendant toutes ces dernières années la position de vote de la Roumanie s'était identifiée avec celle de l'Union européenne (lorsque cette dernière s'est manifestée comme position commune).

<sup>123</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE L'ALLEMAGNE, « *Discours prononcé par M. Frank-Walter Steinmeier, ministre fédéral des Affaires étrangères, à l'occasion du débat au Bundestag sur le renforcement de la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme* », <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/fr/>, 22.12.2006

L'homme était insatisfaisante. La fermeture brusque de la Commission, suivie par l'ouverture des négociations sur tous les aspects de fonctionnement du Conseil des droits de l'homme, a mis l'Union européenne, une fois de plus, dans une position défensive.

Il fallait repartir à zéro pour reconquérir ce qui était déjà dans le patrimoine de principes et de pratiques de la Commission. A ce moment, tout est en chantier, même le plus précieux instrument dans les mains de la Commission des droits de l'homme, c'est-à-dire les procédures spéciales. Enfin, qui plus est, l'établissement du nouveau Conseil a conduit à l'institutionnalisation de l'opposition aux initiatives de l'Union européenne. Nous avons déjà fait allusion aux groupements ad hoc des pays qui s'opposaient surtout à l'adoption des résolutions critiques ou de condamnation des situations des droits de l'homme en divers pays. La géométrie variable de ces coalitions des *unwilling* pouvait regrouper certains pays africains, le Cuba, la Chine et la Fédération de Russie, dans toute démarche qui visait à arrêter certaines actions européennes. Ces coalitions ont fonctionné d'une manière de plus en plus efficace et c'est là précisément l'une des causes les plus importantes qui expliquent l'appui de l'Union européenne à ladite réforme de la Commission des droits de l'homme. Il faut détruire Carthage, paraissait l'obsession de l'essor réformiste de l'Union et de ses membres.

Mais pour quoi faire ? La réforme a fini en queue de poisson. Un résultat surprenant de cette réforme a été la consolidation du contrôle du Conseil par les groupes de pays dont la présence dans cet organisme ne sert pas la promotion du respect des droits de l'homme, mais bien au contraire, la défensive, la justification du manque de respect qu'elle soit par le faible développement économique ou par les traditions culturelles différentes. C'est ainsi que la force réelle, incontournable elle aussi, de contrôle de la capacité de négociation et de vote du Conseil est devenue l'Organisation de la Conférence islamique. Le groupe s'exprime à titre collectif, par l'intermédiaire de ses membres individuels, ou bien à l'intérieur des groupes africain et asiatique qui dominent numériquement la composition du Conseil des droits de l'homme. Ces pays bénéficient d'une dynamique remarquable dans les négociations, permise surtout par l'absence des débats véritables au sein des groupes respectifs et par la nature militante et idéologique de l'approche de la problématique des droits de l'homme. Le groupe est accompagné par les pays habituellement ciblés par les résolutions gênantes. L'Union européenne a de la peine à suivre les positions, souvent élaborées *ex cathedra* par quelques pays locomotive, par contraste au débat démocratique et à la recherche laborieuse du consensus parmi les partenaires européens.

A présent, il n'y a aucune raison indubitable qui justifie une certitude quelconque que le rapport de forces va changer dans le nouveau Conseil de droits de l'homme. Pour mieux gérer la capacité de négociation de l'Union européenne relative à la promotion des droits de l'homme il faut reconsidérer la pertinence et l'efficacité du mot d'ordre classique : *unité dans la diversité*. A notre avis, il faut inverser le rapport. A la différence des autres domaines de politique étrangère commune, la pertinence et la crédibilité de la politique européenne des droits de l'homme ne dépendent pas de l'unicité de la

voix par laquelle l'Union s'exprime. Les performances de l'Union européenne en matière de droits de l'homme sont appuyées et articulées par la place que les droits de l'homme occupent dans la construction juridique et institutionnelle de l'Union européenne ainsi que dans les juridictions de ses Etats membres. Malgré les imperfections et les hésitations, liées aux certains thèmes comme les droits économiques ou les droits des travailleurs migrants, l'Union européenne et ses Etats membres parlent *ex professo* sur les droits de l'homme de toute génération. Les nuances et les différences d'interprétation entre les Etats membres individuels, ou entre le Nord et le Sud, ou bien, entre l'Ouest et l'Est de l'Union européenne, sont mineures et elles ne doivent pas être interprétées comme un départ de la philosophie fondamentale, politique et juridique des droits de l'homme. Dès lors, il ne faut pas chercher à tout prix, pour convaincre, la voix unique, surtout quand l'enjeu est la capacité de négociation dans un cadre si versatile, comme les organismes des droits de l'homme des Nations Unies.

Ce qui caractérise les négociations aux sein des Nations Unies c'est surtout l'inévitabilité d'un certain déséquilibre numérique entre ceux qui appuient la vision occidentale des droits de l'homme ainsi que l'universalité d'un nombre de valeurs fondamentales, d'un côté, et ceux animés par la répugnance de certaines élites, dans la majorité des pays en développement, d'accepter les tirs de plein fouet sur leurs performances en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, de l'autre. Contrairement aux apparences, il faut bien démontrer qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre la vision occidentale et le sentiment – très peu exploré – des gens ordinaires sur l'importance de certaines normes de droit. L'interdiction de la torture est aussi importante pour un Bruxellois que pour un Rwandais. La liberté d'expression est également bien comprise par un journaliste suédois et par un journaliste russe. Le droit à la vie ne donne pas de doutes métaphysiques ni aux réfugiés de Darfour, ni aux prisonniers innocents de Guantanamo. C'est pourquoi l'Union européenne ne doit pas hésiter quand elle condamne les abus de certains gouvernements et quand elle défend les minorités dépourvues de moyens de défense dans divers coins du monde. Elle ne doit pas marchander trop ou se plier confortablement à des considérations politiques et circonstancielles quand il s'agit d'articuler et faire entendre la voix de la communauté internationale au niveau mondial, telle qu'elle se forme et s'exprime au sein des Nations Unies. Rien n'empêche que l'Union s'exprime d'une voix unique à la tribune des Sommets, des débats politiques, ou bien dans les discours politiques et dans l'affirmation des principes, en général. Mais la voix unique ne doit pas étouffer l'éventail des arguments, la richesse des débats, l'efficacité des interventions, quand l'Union participe dans les négociations multilatérales.

Ce qui implique que la seule manière de corriger le déséquilibre quantitatif dans la confrontation des arguments dans une négociation multilatérale est de laisser les Etats membres individuels s'exprimer. L'insertion d'un certain type de multilatéralisme (Union européenne) dans un autre multilatéralisme n'est pas censée être un exercice facile. Les détails sont essentiels. La pratique passée de la Commission des droits de l'homme et la pratique émergente du Conseil nous montrent que les pays réfractaires à la promotion des droits civils et politiques peuvent s'exprimer en utilisant plusieurs hypostases : par exemple, la présidence de

L'Organisation de la Conférence islamique peut participer aussi aux négociations au nom du groupe asiatique ou du mouvement des pays non-alignés, ou bien au nom d'un groupe ad hoc encore plus flexible et facile à mobiliser - le groupe des pays de la même orientation (en ce qui concerne le rejet des positions occidentales).

L'Union européenne ne peut pas suivre cette dynamique si chaque pas, chaque mot, chaque phrase doivent être préalablement négociés entre les 27 partenaires, les institutions bruxelloises et les capitales. Ces circonstances font l'Union européenne paraître lourde, inefficace, inflexible, amoindrie par la banalité d'un certain rituel, ou par le manque d'imagination et de spontanéité de ses arguments. Cela pèse énormément dans sa capacité d'influencer les débats et d'imposer sa volonté pendant les négociations. Dans la logique actuelle, les Etats membres individuels ne peuvent pas réagir, même s'ils ont des idées utiles qui visent le langage et la qualité des arguments. Les laisser parler en pleine liberté ne comporte pas des risques majeurs. Les arguments individuels ne peuvent pas être autant hérétiques ou politiquement incorrectes pour qu'ils sapent l'ensemble du discours politique européen, tellement est solide et fort l'encrage dans les valeurs de la promotion et protection des droits de l'homme dans les Etats individuels. Les Etats respectifs sont parties aux mêmes traités internationaux et à la même Convention européenne des droits de l'homme. Ils se soumettent à la même Cour européenne des droits de l'homme. Ils contribuent tous à l'élaboration de la politique communautaire qui régit les relations avec les pays tiers. Ils sont tous bailleurs de fonds pour les programmes communautaires ou pour les programmes individuels, qu'ils visent l'assistance économique ou l'aide humanitaire. Dans sa composition courante, l'Union européenne doit se séparer sans embarras du complexe du passé colonial que beaucoup de pays en développement continuent de mettre en exergue comme excuse de la mauvaise gouvernance actuelle en matière des droits de l'homme et en raison du rejet des « leçons » de l'Occident.

Les Etats membres ont développé au long des années une certaine expertise dans des domaines spécialisés relatifs aux droits de l'homme. Cette spécialisation est déjà manifeste dans les initiatives individuelles qu'ils ont prises pendant l'histoire récente de la Commission des droits de l'homme. La distribution des tâches aux membres individuels ne doit pas être vue uniquement comme partage du fardeau (*burden sharing*) mais surtout partage de la confiance (*trust sharing*).

La participation des Etats individuels dans le duel des négociations ne signifie pas reculer du principe fondateur de l'Union – **unité dans la diversité** – mais renforcer cette unité par le libre jeu de la diversité. Cela ne signifie pas nécessairement des choses nouvelles, mais une manière nouvelle. Pourquoi se borner à répéter, dans l'endroit dynamique d'une négociation multilatérale, le résultat quasi dogmatique et fatigué d'une négociation interne qui ait déjà presque épuisé les ressources créatrices en limitant au plus petit dénominateur commun la capacité de pénétration dans les positions des autres ? Pourquoi limiter l'aplomb des nouveaux pays membres d'intervenir avec leur propre expérience, historiquement originale et politiquement persuasive, de partager leur avis sur la construction pénible de l'édifice de protection

des droits de l'homme dans la mentalité de leurs sociétés et dans la configuration institutionnelle de leurs gouvernements<sup>124</sup> ?

Le risque de « déviations » et d'« hérésies » est, comme nous l'avons déjà dit, minimum, compte tenu de la profondeur des racines communes. Mais, même si d'incongruités se produisent, leur correction peut se faire par l'effet même de l'interaction de certains arguments et idées lors des négociations multilatérales. La richesse du débat sera un bénéfice incalculable de cette nouvelle manière d'entamer la question des droits de l'homme au sein de Nations Unies. Même les échecs contribueront à une meilleure compréhension des idées fortes promues par l'Union européenne. A présent, il y a une certaine opacité qui empêche les pays tiers de comprendre certaines positions de l'Union européenne. Le manque de loquacité des présidences de l'Union quant aux négociations internes laisse les autres soupçonner des failles majeures entre les positions des Etats membres. En réalité, très souvent, il ne s'agit que de malentendus qui n'ont pas été résolus faute de temps ou à cause de la surcharge de l'agenda des négociateurs.

La capacité de négociation de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme doit être placée dans l'ensemble de ses aspirations à affirmer une politique étrangère commune. Les droits de l'homme sont le fief le plus maîtrisable de tous les possibles thèmes de politique étrangère commune. C'est le domaine où le *soft power* peut s'exprimer de la manière la plus affirmative et complète possible.

Il n'y a aucun complexe par rapport à la politique des Etats-Unis. L'Union européenne et ses Etats membres devancent les Etats-Unis en plusieurs domaines dont les plus notables sont l'abolition de la peine de mort, les droits de l'enfant, la Cour pénale internationale ou bien le traitement des prisonniers présumés coupables d'actes de terrorisme. C'est ici qu'il faut identifier l'unicité de la voix européenne et non pas dans les détails d'une négociation entre nombreux acteurs où la quantité et la diversité font la différence. Dans la performance internationale en service des droits de l'homme, l'Union européenne s'affirme sans doute comme soliste, mais sa voix peut aussi être également harmonieuse et pénétrante, si elle est accompagnée par celle d'une chorale, pourvu qu'on interprète la même partition.

---

<sup>124</sup> Il est devenu déjà anecdotique dans les couloirs de l'ancienne Commission des droits de l'homme le fait qu'au début des années 90' la délégation roumaine était devenue co-auteur de la résolution qui critiquait la situation des droits de l'homme en Roumanie. Quel contraste avec l'acharnement des gouvernements qui, malgré toute évidence, s'opposent à toute tentative des organismes onusiens de qualifier leurs politiques internes.

### **Conclusions**

*1. La politique étrangère de l'Union européenne en matière de droits de l'homme nous paraît insuffisante en ce qui concerne les moyens utilisés, et incomplète dans la mesure où elle n'aboutit pas à valoriser l'importance de la projection de ses valeurs au sein de Nations Unies. Dans le cas de la Commission des droits de l'homme, nous avons constaté l'absence d'une politique plus audacieuse et de l'efficacité de la mise en œuvre de cette politique. La question de l'équilibre entre le « pouvoir de conviction » et le « pouvoir d'imposition » de l'Union européenne n'est pas encore tranchée. Les instruments disponibles ne manquent pas et ils couvrent une marge suffisante d'options, à partir des stimulants économiques jusqu'aux mesures restrictives.*



2. L'Union européenne est un donateur et un partenaire de commerce majeur qui ne doit pas hésiter à suspendre certaines provisions des accords de coopération avec des pays tiers ou d'introduire des résolutions critiques aux Nations Unies jusqu'au moment où la situation des droits de l'homme dans les pays respectifs s'améliore. Mais l'utilisation coordonnée des divers instruments continue de représenter un défi pour l'Union européenne. L'efficacité de ses actions reste toujours un objectif à atteindre. Elle est mesurable par l'influence mineure qu'elle joue dans les organismes des Nations Unies ayant compétence en matière de droits de l'homme.

3. Nous avons admis le risque que la politique européenne des droits de l'homme soit vulnérable à cause des multiples sources possibles d'incohérence institutionnelle. En même temps, nous avons remarqué que le poids de l'Union européenne n'est pas visiblement touché par tous ces traits de vulnérabilité. Ce qui pèse surtout c'est une insuffisante détermination et utilisation du potentiel, commun et individuel, des Etats membres. L'état actuel des choses dans le nouveau Conseil des droits de l'homme ne laisse pas d'espoirs quant à une amélioration dramatique de l'influence de l'Union européenne.

4. Les développements institutionnels tels que la nomination par le Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune, d'un représentant personnel pour les droits de l'homme ou la création de l'Agence européenne des droits fondamentaux, ne remplacent pas l'absence d'une politique adéquate. Ni même une possible désignation d'un Commissaire européen pour les droits de l'homme. Aucune mesure de cette catégorie n'est pas une panacée. Ni pour les problèmes de cohérence, ni pour ceux portant sur la capacité de négociation de l'Union européenne.

5. La relation entre l'unité et la diversité est plus subtile qu'en apparence. A la différence des autres domaines de politique étrangère commune, la pertinence et la crédibilité de la politique européenne des droits de l'homme ne dépendent pas de l'unicité de la voix par laquelle l'Union s'exprime. Les performances de l'Union européenne en matière de droits de l'homme sont appuyées et articulées par la place que les droits de l'homme occupent dans la construction juridique et institutionnelle de l'Union européenne ainsi que dans les juridictions de ses Etats membres. Malgré les imperfections et les hésitations, liées aux certains thèmes, l'Union européenne et ses Etats membres peuvent se permettre de parler *ex professo* sur les droits de l'homme de toute génération.

6. Un changement fondamental du paradigme s'impose. Pour mieux gérer la capacité de négociation de l'Union européenne relative à la promotion des droits de l'homme il faut reconsidérer la pertinence et l'efficacité du mot d'ordre classique « unité dans la diversité ». A notre avis, il faut inverser le rapport et stimuler « la diversité dans l'unité ».

7. Les nuances et les différences d'interprétation entre les Etats membres individuels, ou entre le Nord et le Sud, ou bien, entre l'Ouest et l'Est de l'Union européenne, sont relativement mineures et elles ne doivent pas être interprétées comme un départ de la philosophie fondamentale, politique et juridique, des droits de l'homme. Dès lors, il ne faut pas chercher à tout prix, pour convaincre, la voix unique, surtout quand l'enjeu est la capacité de négociation dans un cadre si versatile, comme les organismes des droits de l'homme des Nations Unies.

8. L'Union européenne ne doit pas hésiter quand elle condamne les abus de certains gouvernements et quand elle défend les minorités dépourvues de moyens de défense dans les divers coins du monde. Elle ne doit pas marchander excessivement ou se plier trop confortablement à des considérations politiques et circonstancielles quand il s'agit d'articuler et faire entendre la voix de la communauté internationale au niveau mondial, telle qu'elle se forme et s'exprime au sein des Nations Unies. Rien n'empêche que l'Union s'exprime d'une voix unique à la tribune des Sommets, des débats politiques, ou bien dans les discours politiques et dans l'affirmation de ses principes, en général. Mais la voix unique ne doit pas étouffer l'éventail des arguments, la richesse des débats, l'efficacité des interventions, quand l'Union participe dans les négociations multilatérales.

9. La seule manière de corriger le déséquilibre quantitatif dans la confrontation des arguments dans une négociation multilatérale est de laisser les Etats membres s'exprimer individuellement. L'Union européenne ne peut pas suivre la dynamique réelle de négociations si chaque pas, chaque mot, chaque phrase doivent être préalablement négociés entre tous les partenaires, les institutions bruxelloises et les capitales. Ces circonstances font l'Union européenne paraître lourde, inefficace, inflexible, amoindrie par la banalité d'un certain rituel, ou par le manque d'imagination et de spontanéité de ses arguments. Cela pèse énormément dans sa capacité d'influencer les débats et d'imposer sa volonté pendant les négociations.

10. Dans la logique actuelle, les Etats membres individuels ne peuvent pas réagir, même s'ils ont des idées utiles sur le langage et la qualité des arguments. Les laisser parler en pleine liberté ne comporte pas des risques majeurs. Les arguments individuels ne peuvent pas être autant hérétiques ou politiquement incorrectes pour qu'ils sapent l'ensemble du discours politique européen, tellement solide et fort est l'encrage dans les valeurs de la promotion et protection des droits de l'homme dans les Etats individuels.

11. Les Etats membres de l'Union ont développé au long des années une certaine expertise dans des domaines spécialisés relatifs aux droits de l'homme. Cette spécialisation est déjà manifeste dans les initiatives individuelles qu'ils ont prises pendant l'histoire récente de la Commission des droits de l'homme. La distribution des tâches aux membres individuels ne doit pas être vue uniquement comme « partage du fardeau », mais surtout comme « partage de la confiance ». La participation des Etats individuels dans le duel des négociations ne signifie pas reculer du principe fondateur de l'Union – unité dans la diversité – mais renforcer cette unité par le libre jeu de la diversité.

12. La capacité de négociation de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme doit être placée dans l'ensemble de ses aspirations à affirmer une politique étrangère commune. Les droits de l'homme sont le fief le plus maîtrisable de tous les possibles thèmes de politique étrangère commune. C'est le domaine où le soft power peut s'exprimer de la manière la plus affirmative et complète possible. Dans son rôle international en service des droits de l'homme, l'Union européenne s'affirme sans doute comme soliste, mais sa voix peut être harmonieuse et pénétrante, même si elle est accompagnée par celle d'une chorale, pourvu qu'on interprète la même partition.

## Bibliographie

### Ouvrages

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

AMACHER, Korine, LEVRAT, Nicolas (eds), *Jusqu'où ira l'Europe*, Louvain-la-Neuve, Bruylant – Academia, collection *Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève*, 2005, 130 p.

- BIAVA, Alessia, *L'Union européenne, acteur global ? Potentialités et limites de la PESC et de la PESD*, Institut européen de l'Université de Genève, 2005, 147 p.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter, *l'ABC du droit communautaire*, Bruxelles, collection *Documentation européenne*, Commission européenne, 2000, 115 p.
- BOSSUAT, Gérard, *Faire l'Europe sans défaire la France*, P.I.E. – Peter Lang, Bruxelles, *Euroclio* n° 302005, 630 p.
- BRAMS, Steven J., *Negotiation Games. Applying Game Theory to Bargaining and Arbitration*, New York - London, Routledge, 1990, 297 p.
- CALAME, Pierre, DENIS, Benjamin, REMACLE, Eric (dir.), *L'Art de la Paix. Approche transdisciplinaire*, P.I.E. – Peter Lang, Bruxelles 2004, 363 p.
- CARTOU, Louis, CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie, RAMBAUD, Patrick, *L'Union européenne*, 5<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2004, 829 p.
- COLLEGE OF EUROPE, *What name for Europe?*, Collegium no. 28, June 2003, Special issue, Brugges, 2003, 110 p.
- COLEMAN, John (edited by), *The conscience of Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1999, 211 p.
- DEFARGES, Philippe Moreau, *Les institutions européennes*, 7<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Collin, 2005, 248 p.
- DEPLEDGE, Joanna, *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime*, London, Earthscan, 2005.
- DIPLOMATISCHE AKADEMIE, *The future of European diplomacy*, Favorita Papers 02/2001, Wien, 2001, 100 p.
- DUBOUIS, Louis, GUEYDAN, Claude, *Les grands textes du droit de l'Union européenne, Tome 1 : Traités-Institutions-Ordre juridique*, 6<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2002, 554 p.
- DUHAMEL, Olivier, *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris, Seuil, 2003, 436 p.
- DUMOULIN, Michel, DUCHENNE, Geneviève (eds.), *The European Union and the United States*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2003, 433 p. (Proceedings of the 8<sup>th</sup> Glaverbel Chair in European Studies 2002-2003).
- DUTHEIL de la ROCHERE, Jacqueline, *Introduction au droit de l'Union Européenne*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Hachette, 1998, 160 p.
- ECOBESCU, Nicolae, *European Union Foreign, Security, and Defence Policy, Basic Documents*, Bucharest, Romanian Institute of International Studies, 2003, 494 p.
- FORSYTHE, David P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press, 2002, 247 p.
- GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François, *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*, Yvon Blais, Québec, Bruylant, Bruxelles, 2005, 474 p.
- HELLY, Damien, PETTTEVILLE, Franck (sous la direction de), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, Harmattan, collection *Logiques politiques*, 2005, 270 p.
- JACQUÉ, Jean-Paul et alter, *Commentaire J. Megret, Le droit de la CE et de l'Union européenne*, 9, *Le Parlement européen. Le Conseil. La Commission. La Cour de comptes. Le Comité économique et social. Le Comité des régions. La Banque européenne d'investissements. Le Fonds européen d'investissement*, Editions de l'Université de Bruxelles, Collection *Etudes européennes*, 2000, 639 p.
- KAGAN, Robert, *La puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, 2003, 160 p.

- LAATIKAINEN, Katie Verlin, SMITH, Karen E. (edited by), *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralism*, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 232 p.
- LOUIS, Jean-Victor, DONY, Marianne (sous la direction de), Commentaire J. Megret, Le droit de la CE et de l'Union européenne, 12, Relations extérieures, Editions de l'Université de Bruxelles, Collection *Etudes européennes*, 2005, 643 p.
- MEERTZ, Paul, CEDE, Franz (edited by), *Negotiating European Union*, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2004, 261 p.
- MEUNIER, Sophie, *L'Union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2005, 272 p.
- NEUILLY, Yves Buchet de, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, 255 p.
- POULI - PLEROS, Ioanna, *L'intégration des pays de l'Europe centrale et orientale dans une Europe en transition*, Athènes-Bruxelles, Ant. N. Sakkoulas/Bruylant, 2002, 608 p.
- PRIOLLAUD, François-Xavier, SIRITZKY, David, *La Constitution européenne. Texte et commentaires*, Paris, La documentation française, 2005, 510 p.
- REED, Roger, *Uncommon values. The United States and Europe at the United Nations Commission on Human Rights*, Geneva, Center on International Law and Politics, 2004, 253 p.
- REID, T.R., *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*, New York, The Penguin Press, 2004, 305 p.
- VIOLA, Donatella M., *European Foreign Policy and the European Parliament in the 1990s*, Aldershot-Brookfield USA-Singapore-Sydney, Ashgate, 2000, 343 p.
- SANDU, Traian (sous la direction de), *Identités Nationales, Identité européenne, visibilité internationale*, Paris, L'Harmattan, collection *Cahiers de la nouvelle Europe*, 2004, 274 p.
- SCHARPF, Fritz, *Gouverner l'Europe*, Presse de sciences po, Paris, 2000, 240 p.
- SCHWOK, René, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, collection *Clefs/Politique*, 2005, 154 p.
- STEINER, Henry J., ALSTON, Philip, *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals*, 2<sup>nd</sup> edition, New York, Oxford University Press, 2000, 1497 p.
- TELO, Mario, *Europe : a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 291 p.
- TRYBUS, Martin, *European Union Law and Defence Integration*, Oxford and Portland Oregon, Volume 7 in the series *Modern Studies in European Law*, 2005, 419 p.
- WALLACE, Helen, WALLACE, William, POLLACK, Mark A. (Coordonată de), *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, ediția a cincea, Institutul European din România, București, 2005, 526 p.
- WEBER, Cynthia, *International Relations Theory. A critical introduction*, second edition, London and New York, Routledge, 2005, 199 p.
- WILLIAMS, Andrew, *EU Human Rights Policies. A Study in Irony*, Oxford University Press, collection *Oxford Studies in European Law*, 2004, 219 p.
- YAREMTCHUK, Romain, *La politique étrangère de l'Union européenne*, Paris, Harmattan, 2005, 282 p.
- ZARKA, Jean-Claude, *L'essentiel des institutions de l'Union européenne*, 8<sup>e</sup> édition, Paris, Gualino éditeur, 2005.
- ZILLER, Jacques, *The European Constitution*, The Hague, Kluwer Law International, 2004, 163 p.

## Articles

CAMERON, Fraser, "The Future of the Common Foreign and Security Policy", in *The Brown Journal of World Affairs*, Volume IX, Issue 2, Winter/Spring 2003, pp. 115-124.

CONSTANTINESCO, Vlad, « La Constitution de l'Union européenne, remède au déficit Démocratique? », in *Les Conférences du cinquantenaire de l'Institut des Hautes Etudes Européennes 1953-2003*, Strasbourg, Université Robert Schuman, 2003, pp. 51-70.

DEHOUSSE, Franklin, « Les actes adoptés dans le cadre de la PESC », in *Le droit de la CE et de l'Union européenne*, 12, Relations extérieures, op. cit. , p. 568.

EUZEBY, Alain, « Constitution de l'Union européenne : des valeurs à défendre ! », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 482, oct./nov. 2004, pp. 566-568.

HUGHES, Kirsty, "European Foreign Under Pressure", in *The Brown Journal of World Affairs*, Volume IX, Issue 2, Winter/Spring 2003, pp. 125-133.

LACOATE, Yves, « Dans l'avenir, une très grande Europe de l'Atlantique au Pacifique? », *Hérodote*, n° 118, Paris, Editions La Découverte, 2005, pp. 202-212.

LASCHEIT, Armin, « Relations entre l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies », in *Rivista di studi politici internazionali*, 71(4) ott./dic. 2004, pp. 647-650.

MØLLER, Per Stig, "European Foreign Policy in the Making", in *The Brown Journal of World Affairs*, Volume IX, Issue 2, Winter/Spring 2003, pp. 63-72.

PALACIO, Ana, "The European Common Foreign and Security Policy: Projecting our Shared Values", in *The Brown Journal of World Affairs*, Volume IX, Issue 2, Winter/Spring 2003, pp. 73-81.

RICHARDSON, Jeremy, "Policy-making in the EU. Interests, ideas and garbage cans of primeval soup", in Jeremy Richardson (editor), *European Union. Power and policy-making*, Routledge, 2004, pp. 3-30.

SCHNABEL, Rockwell A., "U.S. Views on the EU Common Foreign and Security Policy", in *The Brown Journal of World Affairs*, Volume IX, Issue 2, Winter/Spring 2003, pp. 95-101.

SMITH, Karen E., The European : A Distinctive Actor in International Relations, in *The Brown Journal of World Affairs*, Volume IX, Issue 2, Winter/Spring 2003, pp. 103-111.

SMITH, Michael, "The EU as an international actor", in Jeremy Richardson (editor), *European Union. Power and policy-making*, Routledge, 2004, pp. 290-308.

YATAGANAS, Xénophon, « Un cadre institutionnel intégré pour une politique Extérieure commune de l'Union européenne », in *Revue européenne de droit public*, 16(1) printemps 2004, pp. 263-268.

## Documents officiels

*Charte des Nations Unies et Statut de la Cour internationale de Justice*, Nations Unies, Département de l'Information, New York, 104 p.

*Déclaration et du Programme d'action de Vienne*, adoptés le 25 juin 1993 par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Nations Unies, Assemblée générale, document A/CONF.157/23.

*EU Annual Report On Human Rights*, Council of the European Union, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, 128 p.

*Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, Commission Européenne, COM (2001) 252 final, 8 mai 2001.

*Les Traités de Rome, Maastricht et Amsterdam, Textes comparés*, la Documentation française, Paris, 1999, 320 p.

*Orientations concernant les droits de l'homme. Conseil de l'Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2005, 50 p.

*Rapport sur la soixantième session* (15 mars – 23 avril 2004), Nations Unies, Conseil économique et social, document officiels, Commission des droits de l'homme, 2004, supplément no.3

*Règlement (CE) n° 975/1999* du Conseil du 29 avril 1999, Journal officiel des Communautés européennes, L120/1-7.

*Règlement (CE) n° 976/1999* du Conseil du 29 avril 1999, Journal officiel des Communautés européennes, L120/8-14.

*Report on the sixty-first session (14 March – 22 April 2005)*, United Nations, Commission on Human Rights, Economic and Social Council, Official records, 2005, Supplement no. 3.

*Un acteur mondial: les relations extérieures de l'Union européenne*, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 2004, 22 p.

Rezumat

*Analiza întreprinsă reprezintă o tentativă de a afla dacă diplomația multilaterală a Uniunii Europene este tot atât de valoroasă ca și diplomația sa bilaterală. Alegerea ca obiect al analizei a Comisiei pentru drepturile omului a Națiunilor Unite nu se datorează întâmplării. În materie de drepturile omului, nu numai că avem de-a face cu un ansamblu de valori europene destul de importante, dar putem detecta și o oarecare ușurință de a construi poziții comune. Există o autentică omogenitate a intereselor comune, mai vizibilă decât în alte domenii ale politicii externe comune. Ceea ce nu face ca procesul elaborării unor poziții comune să devină mai simplu.*

*A vorbi pe o singură voce nu este o sarcină ușoară, ținând cont de faptul că politicile individuale ale țărilor membre sunt în majoritatea lor foarte active și răspund unor nevoi specifice. În căutarea vocii unice, prețul de plătit este un compromis. Iar pentru atingerea compromisului, trebuie ca nivelul de exigență și de fermitate al Uniunii Europene să scadă. Această constrângere este impusă de necesitatea de a obține unanimitatea țărilor membre, dacă se dorește exprimarea unei poziții în numele tuturor. Aceasta riscă să conducă la poziții prea puțin dinamice sau îndrăznețe. Pozițiile comune ale Uniunii Europene se situează uneori efectiv sub nivelul normal de relevanță politică pe care mai multe țări l-ar putea exprima cu titlu individual. În fine, un compromis stabilit în acest mod nu ajunge, dacă nu există și o capacitate suficientă pentru a face cunoscute pozițiile și, împreună cu acestea, credibilitatea și autoritatea pe care Uniunea Europeană le reprezintă.*

*Examinarea prezenței și activităților Uniunii Europene în Comisia pentru drepturile omului a Națiunilor Unite se vedește un studiu de caz util în tentativa de a înțelege mai bine funcționarea și potențialitățile politicii externe și de securitate comune. Ipoteza principală de lucru a fost aceea că ponderea Uniunii Europene nu se situează la înălțimea prestigiului său, a credibilității și a ponderii sale politice, în poftida prezenței sale vizibile și active în lucrările Comisiei pentru drepturile omului a Națiunilor Unite. Corolarul acestei ipoteze este că trebuie explorate noi mijloace de ameliorare a capacității Uniunii Europene de a-și transmite valorile și, mai concret, de a-și difuza capacitatea de a negocia într-un mediu multilateral. Pentru a ajunge la aceasta, soluția sugerată este aceea a asumării unei mai mari libertăți, la nivelul statelor membre, cu ocazia negocierilor în numele Uniunii Europene, o libertate făcută posibilă printr-o extrapolare insolită a principiului de subsidiaritate și printr-o punere în valoare a unui nou raport între comunitatea de interese și comunitatea de valori, cele două înfățișări simbolice ale Uniunii Europene.*

*Pentru a explica mai bine soluția avută în vedere, am examinat fundamentele juridice solide ale unei politici europene a drepturilor omului în cadrul multilateral oferit de Națiunile Unite. Prima parte a acestei lucrări*

demonstrează că politica internațională a Uniunii Europene în materie de drepturile omului este o caracteristică vizibilă și o imagine de marcă a politicii europene. Uniunea Europeană își propune ca obiectiv afirmarea identității sale pe scena internațională, cu precădere prin implementarea unei politici externe și de securitate comune. Această identitate este descrisă în Tratatul cu privire la Uniunea Europeană, care arată că ea este fondată pe principiile libertății, democrației, respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și pe respectarea statului de drept. Ea se manifestă printr-un angajament față de drepturile omului, atât în problemele interne, cât și în relațiile sale externe.

Politica externă comună a Uniunii Europene își poate asuma în mod hotărât responsabilitatea de a influența politicile celorlalte state în materie de drepturile omului, atât direct cât și prin intermediul organizațiilor internaționale. Ea trebuie să influențeze politica organizațiilor internaționale, în special pe cea a Națiunilor Unite, a cărei Cartă este nu numai pe deplin compatibilă cu politica externă comună, ci constituie și o sursă de legitimitate. Punctul de pornire al analizei l-a constituit faptul că Uniunea Europeană reprezintă un proiect politic novator, fără precedent, care nu este și nu trebuie să fie o copie a unor modele deja existente.

Apariția politicii externe europene se confruntă cu obstacole speciale, de care sunt scutite politicile externe naționale. Aceste dificultăți specifice se fac simțite mai ales în cadrul negocierilor, adică în procesul care trebuie să conducă la transmiterea și la acceptarea, de către ceilalți actori, a valorilor europene în domeniul drepturilor omului. Provocarea va rămâne pentru multă vreme complexă, deoarece "a armoniza și a coaliza" politicile externe naționale nu este imposibil, însă se vedește a fi un efort destul de anevoios. În orice caz, baza juridică a drepturilor omului este substanțială și explicită, atât pe plan intern, cât și pe plan extern.

Studiul de caz al Comisiei pentru drepturile omului pare să indice că dispozitivele instituționale care trebuie să sprijine implementarea politicilor cu privire la drepturile omului nu se ridică încă la înălțimea imperativelor enunțate în Tratatul cu privire la Uniunea Europeană. Evocăm de asemenea existența intereselor concurente între sectoare care ar aduce atingere "purității" decizionale în privința drepturilor omului, precum și o anumită incoerență care face ca organele Uniunii să aibă competențe diferite și, în consecință, niveluri de influență diferite. Adoptarea regulamentelor comunitare a creat competențe solide dar nu exclusive în domeniul drepturilor omului și al democrației.

Am încercat să oferim o nouă lectură a Tratatului cu privire la Uniunea Europeană, care tinde să sublinieze câteva remarci în mod direct pertinente pentru Comisia drepturilor omului a Națiunilor Unite, ca un cadru de afirmare a politicii Uniunii Europene, și anume : a) mijloacele de care dispune Uniunea pentru atingerea



obiectivelor politicii externe și de securitate comune erau disponibile și utilizate în Comisia pentru drepturile omului ; b) distincția operată de Tratatul Uniunii Europene între două tipuri de probleme, geografice și tematice, era esențială în contextul dezbaterilor și deciziilor luate de Comisia pentru drepturile omului ; c) responsabilitatea președinției de a exprima poziția Uniunii în organizațiile internaționale și la conferințele internaționale este deosebit de semnificativă ; d) dezbaterile democratice în interiorul instituțiilor europene permite exprimarea divergențelor și a diferențelor între pozițiile statelor membre, însă divergențele nu trebuie să iasă la suprafață în dezbaterile și negocierile multilaterale ; e) există o obligație a misiunilor diplomatice și consulare ale statelor membre și ale delegațiilor Comisiei europene în țările terțe și la conferințele internaționale, de a coopera în vederea asigurării respectării și implementării pozițiilor comune.

Avem de-a face cu o combinație de condiții și de actori care conferă Uniunii Europene greutate și respectabilitate — exprimate în contextul organizațiilor internaționale și al conferințelor multilaterale — dar care nu se manifestă automat prin flexibilitatea și adaptabilitatea atât de necesare în cazul negocierilor.

Am procedat apoi la o analiză mai minuțioasă a cadrului instituțional, juridic și politic al Comisiei pentru drepturile omului, pentru a identifica în cadrul acesteia reperele concrete ale acțiunii Uniunii Europene. Pătrundem în penumbra Comisiei pentru a lua cunoștință de viața sa internă, atât de puțin cunoscută, de altfel, de cei din afara ei, iar uneori chiar de oficialii de la Bruxelles mai puțin familiarizați cu culisele și mecanismele de negociere ale Națiunilor Unite.

Alegerea Comisiei pentru drepturile omului ca eșantion al politicii externe și de securitate comună a Uniunii Europene se explică prin patru motive : a) Națiunile Unite reprezintă un maximum de multilateralitate în relațiile internaționale ; b) reprezentarea Uniunii Europene pe lângă Națiunile Unite este complexă și indispensabilă ; c) Comisia pentru drepturile omului a beneficiat de o considerabilă vizibilitate politică în ansamblul organismelor Națiunilor Unite ; d) protecția drepturilor omului reprezintă un "acquis" solid al Uniunii Europene, în jurul căruia este mai ușor decât în altă parte să fie edificate poziții comune.

Această parte a lucrării identifică problemele care îi divizau pe membrii Comisiei, tensiunile și miștele politice. Ea indică de asemenea punctele din ordinea de zi care dădeau măsura capacității de influență politică și credibilitatea relativă a politicilor interne.

Pentru a-l orienta mai bine pe cititor într-un context prolix, am utilizat două instrumente taxonomice, clasificarea Deboussé care urmărește să sistematizeze studiul diverselor forme ale diplomației europene, precum și o clasificare ad-hoc care să faciliteze înțelegerea naturii actelor Comisiei pentru drepturile omului.

*Cele șase categorii de diplomație, așa cum sunt ele definite de autor – declarativă, programatică, coercitivă, preventivă, pozitivă și de ripostă – se vădesc foarte productive pentru a face să fie înțelese corespondențele între mandatul Uniunii Europene în Comisia pentru drepturile omului a Națiunilor Unite și rezultatele obținute.*

*Constatăm că diplomația declarativă era tipul de diplomație cel mai practicat în cadrul Comisiei pentru drepturile omului. Pozițiile europene reflectau întotdeauna o abordare în același timp tematică – cu un puternic accent pus pe valorile pe care Uniunea intenționa să le transmită în afară – și geografică, inclusiv critici indirecte la adresa țărilor care nu respectau drepturile omului. Ideile de forță pe care diplomația declarativă le evidențiază ar fi : a) trăsătura de unire între politica internă și politica externă, ca motivare și profesiune de credință a Uniunii Europene cu privire la drepturile omului ; b) Uniunea Europeană înțelege să aplice pentru sine același criteriu care îi ghidează acțiunea către exterior și dialogul cu statele terțe ; c) prezența unui veritabil spirit autocritic care reflectă o Uniune Europeană pe deplin conștientă de propriile sale imperfecțiuni.*

*Studiul dezvăluie faptul că abordarea de către Uniunea Europeană a problematicii drepturilor omului este, ca toate celelalte proiecte comunitare, o construcție continuă, o operă dinamică și deschisă, deci imperfectă. O serie de exemple demonstrează în ce mod atitudinea Uniunii Europene față de rezoluțiile geografice furnizează indicații prețioase asupra corespondențelor cu liniile generale ale politicii sale externe comune, ca și asupra influenței Uniunii Europene. De asemenea, examinarea rezoluțiilor tematice – care se refereau la probleme de interes general – ne oferă o privire generală asupra priorităților Uniunii Europene în ceea ce privește funcția normativă a Comisiei pentru drepturile omului. Detaliile dovedesc existența unei marje considerabile de posibilități la dispoziția Uniunii Europene pentru a participa în mod activ la lucrările și la luările de decizii ale Comisiei pentru drepturile omului.*

*Sunt trecute apoi în revistă acțiunile și inițiativele tematice ale Uniunii Europene care evidențiază diplomația programatică, adică măsurile care definesc programele de acțiuni, continuând cu diplomația preventivă, a cărei aplicare ar putea anticipa și atenua consecințele conflictelor. Alte rezoluții ar putea fi circumscrise categoriei de diplomație pozitivă, anume celei care urmărește gestionarea conflictelor și favorizarea procesului democratic în anumite țări. Din păcate, bilanțul inițiativelor tematice luate în numele Uniunii Europene se limitează la două teme principale : drepturile copilului și problema pedepsei cu moartea. Situația se prezintă mai bine în cazul inițiativelor tematice ale țărilor membre, care și-au dezvoltat propriul lor patrimoniu de inițiative și care exprimă și ele valorile europene.*

*Argumentul nostru este că, pentru a-și elabora și promova inițiativele, statele membre trebuie să se inspire din sursele europene și din "acquis"-ul colectiv în materie de drepturi ale omului. Deosebirea între "acțiune comunitară" și "acțiune națională" nu este decât una de formă. Rezoluțiile sunt prezentate de delegațiile naționale și nu de către președințiile deținute prin rotație ale Uniunii Europene, însă nu există nici o îndoială în privința faptului că ele sunt toate "rezoluții europene".*

*Există, desigur, un aspect programatic care face ca "unitatea în diversitate" să fie mai bine servită prin efortul individual al fiecărei țări decât prin centralizarea în mâinile și cu mijloacele președinției semestriale. S-ar putea conchide că în această situație ipotetică este vorba de o aplicare discretă a principiului subsidiarității. De fapt, de ce să nu fie lăsate statele membre să facă ceea ce ele pot face mai bine? Totuși, această optică binevoitoare nu ne împiedică să ne dăm seama de lipsa de "leadership" a Uniunii Europene în lansarea de noi teme și mecanisme. În ceea ce privește situația rezoluțiilor pe țări, demersul nostru urmărește să demonstreze că rezultatele obținute nu se situează la înălțimea ponderii politice a Uniunii Europene și anunță necesitatea unei schimbări de paradigmă.*

*Există mai multe ipoteze de urmat pentru a da răspunsuri satisfăcătoare în confruntarea cu o anumită lipsă de îndrăzneală, de dinamism și de siguranță de sine a Uniunii Europene în cadrul Comisiei pentru drepturile omului: i/ lipsa de flexibilitate în ceea ce privește aplicarea orientărilor sau a deciziilor generale luate de către instituțiile europene; ii/ utilizarea insuficientă a mijloacelor de influență care îi sunt oferite de diversele tipuri de acțiuni și de condiționări disponibile; iii/ o aplicare rigidă a principiului "voicii unice" în negocierile multilaterale în materie de drepturile omului. În toate cazurile de mai sus, nici incoerența valorilor în ansamblul lor, nici lipsa unui fundament juridic nu justifică ezitățile.*

*Examinarea diverselor organisme europene implicate într-un mod sau altul în implementarea politicii europene a drepturilor stă mărturie pentru un veritabil labirint instituțional. Se deschide astfel poarta unei analize a problemelor de coerență și a provocărilor guvernării pe multiple niveluri. Această a treia parte a lucrării constată că trăsătura caracteristică a guvernării pe multiple niveluri a Uniunii Europene în domeniul drepturilor omului este unitatea între politicile interne și politica externă și examinează interdependența acestora. Pot fi detectate o serie de coordonate care acționează în același timp ca elemente de constrângere, dar și de incitare ale construirii unei politici externe comune. Aceste caracteristici nu sunt foarte vizibile la nivelul instituțiilor europene, care sunt mai mult preocupate să adapteze trăsăturile definitorii ale acestei politici în exprimările lor concrete, între cei trei piloni și în dinamica lor instituțională individuală.*

Dimpotrivă, este posibil ca aceste coordonate să fie mai ușor de detectat raportând politica europeană la un cadru extern de exprimare : Națiunile Unite. Națiunile Unite sunt o arenă ideală pentru experimentarea unei politici europene comune, atât efecace cât și credibilă, ținând seama de criterii specifice. Analiza pare să indice că este posibil – în teorie – să se edifice o politică a Uniunii Europene în domeniul drepturilor omului în egală măsură puternică și convingătoare, coerentă și inteligibilă, pornind de la un potențial real de armonizare a intereselor naționale și a intereselor comunitare.

Cealaltă trăsătură caracteristică a guvernării, examinată în contextul drepturilor omului, este cooperarea interinstituțională și aspirația la coerență în raporturile cu țările terțe. Studiarea celor două reglementări europene cu privire la drepturile omului și a celorlalte documente normative conduce la concluzia că nici un organism nu deține monopolul competenței și că adevărata provocare pentru orice instituție este de a utiliza informațiile în mod productiv și de a avea voința politică pentru a lua deciziile dificile. Sperăm să fi contribuit la clarificarea labirintului instituțional construind un tabel sinoptic al actorilor care contribuie la implementarea politicii europene a drepturilor omului.

Un alt element metodologic pe care îl sugerăm este modelul simplificator al dialogului asupra drepturilor omului cu țările terțe, care adaugă dimensiunii interinstituționale rolul nivelului sub-național și al nivelului internațional, adică ansamblul instrumentelor internaționale cu privire la drepturile omului și mecanismelor de monitorizare. Acest corpus de Tratatate și de mecanisme nu creează doar obligații și intrări importante în procesul european al luării de decizii, ci introduce elemente esențiale de analiză, de evaluare și de acțiune. În acest ansamblu de factori, fosta Comisie pentru drepturile omului a Națiunilor Unite juca un rol mai important decât se pare.

### Concluzii

1. *Politica externă a Uniunii Europene în materie de drepturi ale omului ni se pare insuficientă în ceea ce privește mijloacele utilizate și incompletă în măsura în care ea nu reușește să valorifice importanța transiterii valorilor sale în cadrul Națiunilor Unite. În cazul Comisiei pentru drepturile omului, am constatat lipsa unei politici mai îndrăznețe și a eficacității implementării acestei politici. Problema echilibrului între "puterea de convingere" și "puterea de a impune" a Uniunii Europene nu este încă tranșată. Instrumentele disponibile nu lipsesc și ele acoperă o marjă suficientă de opțiuni, pornind de la stimulentele economice și sfârșind cu măsurile restrictive.*

2. *Uniunea Europeană este un donator și un partener major de comerț, care nu trebuie să ezite nici să suspende anumite prevederi ale acordurilor de cooperare cu țări terțe, nici să introducă rezoluții critice la Națiunile Unite până în momentul în care situația drepturilor omului din țara respectivă se ameliorează. Însă utilizarea coordonată a diverselor instrumente continuă să reprezinte o provocare pentru Uniunea Europeană. Eficacitatea acțiunilor sale rămâne încă un obiectiv de atins. Aceasta poate fi măsurată prin constatarea influenței minore pe care o deține în organismele Națiunilor Unite cu competență în materie de drepturile omului.*
3. *Am admis riscul ca politica europeană a drepturilor omului să fie vulnerabilă din cauza multiplelor surse posibile de incoerență instituțională. În același timp, am remarcat că ponderea Uniunii Europene nu este vizibil afectată de toate aceste trăsături de vulnerabilitate. Ceea ce cântărește mai ales este o insuficientă estimare și utilizare a potențialului, comun și individual, al statelor membre. Starea actuală a lucrurilor din noul Consiliu al drepturilor omului nu lasă loc unor speranțe de ameliorare spectaculoasă a influenței Uniunii Europene.*
4. *Dezvoltările instituționale ca, de pildă, numirea de către Înaltul Reprezentant pentru Politica externă și de securitate comună, a unui reprezentant personal pentru drepturile omului, sau crearea Agenției Europene a drepturilor fundamentale nu înlocuiesc lipsa unei politici adecvate. Nici chiar o posibilă desemnare a unui Comisar pentru drepturile omului. Orice măsură din această categorie nu este un panaceu. Nici pentru problemele de coerență, nici pentru cele legate de capacitatea de negociere a Uniunii Europene.*
5. *Relația între unitate și diversitate este mai subtilă decât în aparență. Spre deosebire de celelalte domenii de politică externă comună, relevanța și credibilitatea politicii europene a drepturilor omului nu depind de unicitatea vocii prin care se exprimă Uniunea. Performanțele Uniunii Europene în materia drepturilor omului sunt sprijinite și articulate de locul pe care drepturile omului îl ocupă în construcția juridică și instituțională a Uniunii Europene, ca și în jurisdicțiile statelor sale membre. În pofida imperfecțiunilor și ezitărilor, legate de anumite teme, Uniunea Europeană și statele sale membre își pot permite să vorbească ex professo despre drepturile omului de toate generațiile.*
6. *O schimbare fundamentală a paradigmei se impune. Pentru o mai bună gestionare a capacității de negociere a Uniunii Europene cu privire la promovarea drepturilor omului, trebuie să fie reconsiderată relevanța și eficacitatea cuvântului de ordine clasic "unitate în diversitate". După opinia noastră, trebuie inversat raportul și stimulată "diversitatea în unitate".*

7. *Nuanțele și diferențele de interpretare între statele membre luate separat, între Nord și Sud, sau între Estul și Vestul Uniunii Europene sunt relativ minore și nu trebuie interpretate ca un punct de pornire al filozofiei fundamentale, politice și juridice, a drepturilor omului. Prin urmare, nu trebuie căutată cu orice preț, pentru a convinge, o voce unică, mai ales când miza este capacitatea de negociere, într-un cadru atât de mobil cum sunt organismele pentru drepturile omului ale Națiunilor Unite.*
8. *Uniunea Europeană nu trebuie să ezite atunci când condamnă abuzurile anumitor guverne și când apără minoritățile lipsite de mijloace de apărare din diverse colțuri ale lumii. Ea nu trebuie să negocieze excesiv sau să se supună prea confortabil unor considerații politice și circumstanțiale când este vorba de a articula și de a face să fie auzită vocea comunității internaționale la nivel mondial, așa cum aceasta se formează și se exprimă în cadrul Națiunilor Unite. Nimic nu împiedică Uniunea să se exprime pe o singură voce la tribuna Conferințelor la cel mai înalt nivel, a dezbaterilor politice, sau în discursurile politice și în afirmarea principiilor sale, în general. Însă vocea unică nu trebuie să înăbușe avantajul argumentelor, bogăția dezbaterilor, eficacitatea intervențiilor, atunci când Uniunea participă la negocierile multilaterale.*
9. *Singura modalitate de a îndrepta dezechilibrul cantitativ în confruntarea argumentelor din cadrul unei negocieri multilaterale este de a lăsa statele membre să se exprime individual. Uniunea Europeană nu poate urmări dinamica reală a negocierilor dacă fiecare pas, fiecare cuvânt, fiecare frază trebuie să fie în prealabil negociate între toți partenerii, instituțiile de la Bruxelles și capitale. Aceste circumstanțe fac ca Uniunea Europeană să pară greoaie, ineficace, inflexibilă, diminuată prin banalitatea unui anumit ritual, sau prin lipsa de imaginație și de spontaneitate a argumentelor sale. Toate acestea apăsă enorm asupra capacității sale de a influența dezbaterile și de a-și impune voința în cursul negocierilor.*
10. *În logica actuală, statele membre individuale nu pot reacționa, chiar dacă au idei utile cu privire la limbajul și la calitatea argumentelor. A fi lăstate să vorbească în deplină libertate nu comportă riscuri majore. Argumentele individuale nu pot fi în asemenea măsură eretice sau incorecte politic încât să submineze ansamblul discursului politic european, atât de solidă și de puternică este ancorarea sa în valorile promovării și protecției drepturilor omului în statele individuale.*
11. *Statele membre ale Uniunii au dezvoltat în cursul anilor o anumită competență în domenii specializate referitoare la drepturile omului. Această specializare se manifestă deja în inițiativele individuale pe care le-au luat în cursul istoriei recente a Comisiei drepturilor omului. Distribuirea sarcinilor către membrii individuali nu trebuie privită doar ca o "împărțire de poveri", ci mai ales ca o "împărțire a încrederii".*

*Participarea statelor individuale în duelul negocierilor nu înseamnă o retragere din fața principiului fondator al Uniunii – unitate în diversitate – ci o consolidare a acestei unități prin liberul joc al diversității.*

12. *Capacitatea de negociere a Uniunii Europene în domeniul drepturilor omului trebuie să fie inclusă în ansamblul aspirațiilor sale de a afirma o politică externă comună. Drepturile omului sunt domeniul cel mai ușor de stăpânit dintre toate posibilele teme de politică externă comună. Este domeniul în care puterea soft se poate exprima în modul cel mai afirmativ și complet cu putință. În rolul său internațional, pus în serviciul drepturilor omului, Uniunea Europeană se afirmă fără îndoială ca solistă, dar vocea sa poate fi armonioasă și pătrunzătoare, chiar dacă este acompaniată de cea a unei corale, cu condiția să fie interpretată aceeași partitură.*

*Notă asupra ediției*

*Evoluțiile mondiale și regionale, intrate într-un ritm accelerat, constituie o provocare complexă inclusiv pentru drepturile omului, care trebuie să se adapteze schimbării atât pe plan normativ cât și instituțional.*

*A ajunge din urmă, a ține pasul cu aceste evoluții, dar a le și anticipa reprezintă o cerință pe cât de presantă, pe atât de dificil de îndeplinit, care ridică numeroase întrebări.*

*Pentru a le răspunde, este necesară o examinare temeinică și responsabilă a realităților trecute și prezente în dinamica lor.*

*Un astfel de demers îl reprezintă lucrarea de față, care înscrie în dezbaterea internațională expertiza și opiniile unui autor român cu o valoroasă operă științifică și experiență în organismele Națiunilor Unite și a celor europene.*

*Una dintre întrebările la care caută și propune răspuns este chiar cea formulată în titlul cărții.*

*Această întrebare se referă atât la acțiunea Organizației Națiunilor Unite în protecția și promovarea drepturilor omului, cât și la aceea a Uniunii Europene, în contextul reformei prin care trec cele două organizații, precum și la interacțiunea lor, aspect relevant în ceea ce privește administrarea multinivel.*

*Examinarea aprofundată, bazată pe un studiu de caz, și extrapolarea rezultatelor stau la baza sugestiei autorului privind schimbarea paradigmei din unitate în diversitate în diversitate în unitate, care să defînească ansamblul abordărilor comunitare în construcția viitoare a sistemului drepturilor omului.*

*Acesta este motivul pentru care am optat în favoarea publicării lucrării în limba franceză, cu acordul Institutului European al Universității din Geneva, adăugând, în final, un amplu rezumat urmat de concluziile autorului în limba română.*

*Editorul*



## **Table de matières**

*Avant-propos*

*Résumé*

**Introduction**

### PREMIÈRE PARTIE

#### **La base juridique**

#### **d'une politique étrangère des droits de l'homme**

L'image de marque : les grands desseins

Quelques remarques sur les bases juridiques d'une politique des droits de l'homme de l'Union européenne

### DEUXIÈME PARTIE

#### **La Commission des droits de l'homme des Nations Unies**

#### **et ses enjeux**

Pourquoi la Commission des droits de l'homme comme objet d'étude?

L'agenda de la Commission des droits de l'homme

Proposition d'un instrument taxinomique : la classification Dehousse

La nature des décisions de la Commission des droits de l'homme

Les choix de l'Union européenne sur le fond et les moyens

Les actions de l'Union européenne

Conclusions : vers un changement de paradigme

### TROISIÈME PARTIE

#### **Un aperçu dans la perspective de la gouvernance multiniveaux**

Unité et intégrité

Les niveaux de la gouvernance

Conclusions : la gouvernance multiniveaux des droits de l'homme - un modèle ajusté

### QUATRIÈME PARTIE

#### **Changer le paradigme**

L'Union européenne et les tiers

Le défi de la cohérence

Développements institutionnels

Diversité et l'unité

Inverser le rapport: diversité dans l'unité

*Conclusions*

**Bibliographie**