



Une union européenne capable
d'autocritique plutôt que de complaisance

**Programme en 10 points
d'Amnesty International pour
la présidence française de l'Union européenne**

Juin 2008

**AMNESTY
INTERNATIONAL
EU Office**



Une union européenne capable d'autocritique plutôt que de complaisance

Programme en 10 points d'Amnesty International pour la présidence française de l'Union européenne

UNE UNION EUROPÉENNE CAPABLE D'AUTOCRITIQUE PLUTÔT QUE DE COMPLAISANCE.....	1
UN PROGRAMME EN DIX POINTS POUR LA PRÉSIDENTIE FRANÇAISE ET LES PRINCIPAUX DÉFIS POUR UNE POLITIQUE DE L'UE	
CRÉDIBLE EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS	2
1. POLITIQUE INTERNE DE L'UE EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS	3
2. CONTRE-TERRORISME ET DROITS HUMAINS	4
<i>Les « restitutions » et les prisons secrètes de la CIA</i>	4
<i>Les assurances diplomatiques</i>	5
<i>Guantanamo</i>	5
3. RACISME ET DISCRIMINATION	6
4. DROIT D'ASILE.....	7
5. MIGRATIONS	9
<i>Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile</i>	10
6. ACTEURS ÉCONOMIQUES ET DROITS HUMAINS	11
<i>La Banque européenne d'investissement (BEI)</i>	12
<i>Les politiques concernant les marchés publics</i>	12
7. LES VOISINS DE L'EU	13
<i>L'élargissement et l'Ouest des Balkans</i>	13
<i>L'Asie centrale</i>	13
<i>La Russie</i>	14
<i>La Politique européenne de voisinage (PEV)</i>	14
8. L'UE EN TANT QU'ACTEUR MONDIAL	15
<i>L'action de l'UE aux Nations unies</i>	15
<i>Le processus de paix au Moyen-Orient</i>	15
<i>Le contrôle des armes</i>	16
<i>La Politique européenne de défense et de sécurité</i>	16
9. DROITS HUMAINS DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UE : INSTRUMENTS ET POLITIQUES RÉGIONALES	17
<i>Les dialogues relatifs aux droits humains</i>	18
<i>Les autres lignes directrices relatives aux droits humains</i>	18
10. L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES	20

Une union européenne capable d'autocritique plutôt que de complaisance

Programme en 10 points d'Amnesty International pour la présidence française de l'Union européenne

Tout au long de la construction de l'Union européenne, **les droits humains ont été inscrits comme des valeurs** fondamentales. Cette « Union de valeurs » a conféré une dimension collective aux engagements internationaux en faveur des droits humains déjà contractés par chacun des États membres. Toutefois, l'exercice de cette responsabilité commune en matière de droits humains n'a pas enregistré une progression linéaire ; le niveau d'engagement politique s'est avéré variable et, bien souvent, le consensus n'a pu se dégager que sur la base du plus petit dénominateur commun entre les différents pays.

L'examen de la progression globale au cours des 60 dernières années montre pourtant que l'UE a élaboré des politiques et des instruments visant à soutenir ses engagements en matière de droits humains. En principe, les droits humains sont censés être au cœur de toutes les politiques de l'UE. Sur le plan opérationnel, il existe en matière de droits humains un ensemble complet d'instruments relatifs aux relations extérieures, notamment des lignes directrices et des dialogues relatifs aux droits humains.

Où réside donc le problème ? Il tient à ce que les engagements doivent **se traduire dans les faits, ce qui n'est pas le cas dans la pratique**. L'UE aborde la question de la liberté d'expression et d'association dans le cadre de son dialogue avec la Chine sur les droits humains, mais elle ne va pas jusqu'au bout de la logique qui consisterait à s'assurer que ce dialogue entraîne sur le terrain des changements factuels. Après des années de silence, l'UE a officiellement interpellé les États-Unis sur la question de Guantanamo. Mais quel soutien réel a-t-elle apporté aux États-Unis afin de les aider à fermer le camp ?

Le fossé entre le discours et la pratique se creuse car le discours de l'UE sur les droits humains laisse transparaître **une forme de complaisance**, d'autosatisfaction, au lieu d'une réelle volonté de relever les défis rencontrés.

Défi de la continuité : l'UE doit honorer ses engagements dans le domaine des droits humains, par l'action politique et l'affectation des ressources nécessaires. Les lignes directrices sur les droits humains sont importantes, mais sans efficacité si les États membres et les délégations ne les mettent pas en pratique faute de ressources ou de volonté politique. Il est tout aussi nécessaire de fixer des critères permettant d'évaluer les retombées des dialogues sur les droits humains.

Défi de la cohérence : poursuivre l'effort visant à placer les droits humains au cœur de toutes les politiques de l'UE. Dans la pratique, les droits humains sont marginalisés ; ils font l'objet d'un traitement distinct et leur prise en compte n'est pas perçue comme nécessaire. Rendre les droits humains prioritaires, c'est les placer, dans leur ensemble – droits civils et politiques, mais aussi économiques, sociaux et culturels – au centre de toute relation avec les pays tiers, qu'il s'agisse de développement, de coopération dans la lutte contre le terrorisme, de commerce ou encore de migrations.

Défi de la crédibilité : lorsque des violations ont lieu, les mécanismes de contrôle et de contre-pouvoirs doivent jouer leur rôle de garde-fous. Les limites à respecter en matière de droits humains sont universellement reconnues : par exemple, l'interdiction absolue de la torture et l'égalité de tous devant la loi. Pour relever le défi de la crédibilité, l'UE et ses États membres doivent balayer devant leur porte : ils doivent en priorité assumer la responsabilité qui est la leur dans l'aide accordée au programme de « restitutions » et de détentions secrètes des États-Unis.

Ces défis exigent **vision et courage**. L'inspiration pourra venir de l'histoire de la France qui, en 1789, a proclamé le principe révolutionnaire de « liberté, égalité, fraternité » pour tous. La France peut s'enorgueillir de cet héritage et de son rôle dans la promotion de principes qui ont été entérinés il y a soixante ans dans la « Déclaration universelle des droits de l'homme ».

En mars 2008, Rama Yade, Secrétaire d'État aux affaires étrangères et aux droits de l'homme, a rappelé devant le Conseil des droits de l'homme de l'ONU le rôle historique de la France et la responsabilité particulière qui en découle, en affirmant : « A la veille de la présidence française de l'Union européenne, la France sera à nouveau en première ligne (du combat pour les Droits de l'Homme) ».

Amnesty International appelle la présidence française à honorer cet engagement et encourager l'Union européenne à respecter, protéger et mettre en œuvre les droits humains en Europe et ailleurs.

Un programme en dix points pour la présidence française et les principaux défis pour une politique de l'UE crédible en matière de droits humains

1. **Promouvoir un traitement en substance des problèmes et politiques internes de l'UE en matière de droits humains, notamment en défendant la vision d'une Agence des droits fondamentaux ambitieuse et en veillant à une action de l'UE complémentaire avec celle du Conseil de l'Europe ; avancer des suggestions innovantes pour la création d'une structure permanente du Conseil chargée des droits humains au sein de l'UE.**
2. **Apporter sa collaboration à toutes les enquêtes visant à faire toute la lumière sur l'implication européenne dans les pratiques illégales de « restitutions » et les détentions secrètes ; faire preuve de leadership politique afin que l'UE reconnaisse sa responsabilité collective de traiter des violations perpétrées dans le contexte de ces « restitutions » illégales.**
3. **Honorer les engagements du Conseil visant à instaurer l'égalité pour tous dans tous les domaines de la vie et à insuffler une énergie nouvelle à la création d'un instrument global chargé des droits humains au sein de l'UE, qui couvre toutes les formes de discrimination ; lancer une stratégie cadre européenne pour l'intégration des Roms.**
4. **Lancer le débat sur la nécessité d'aligner les acquis communautaires de l'UE dans le domaine du droit d'asile sur les normes de droit international applicables en la matière ; promouvoir un accord politique visant à éliminer le concept de « pays d'origine sûr » ; garantir à chaque demandeur d'asile le droit à un recours avec effet suspensif contre toute décision en première instance ; susciter des engagements concrets pour le traitement des crises urgentes de réfugiés.**
5. **Dans le contexte d'une coopération renforcée avec les pays tiers sur les migrations et l'asile, garantir le respect intégral des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants ; inclure dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile un engagement politique fort en faveur d'un niveau de protection élevé.**
6. **Prendre des mesures afin que la BEI se dote d'un système rigoureux de contrôle de l'impact de ses prêts et investissements, et que tous les achats publics majeurs de l'UE prennent en compte des critères sociaux, environnementaux et de droits humains ; veiller à ce que le projet de déclaration de la BEI sur les principes environnementaux et sociaux intègre le principe de ne pas porter atteinte aux droits humains (« do no harm »).**
7. **Assurer la cohérence de la Politique européenne de voisinage avec les engagements de l'UE en faveur des droits humains ; dans le cadre du processus d'élargissement, encourager des réformes en matière de droits humains afin que les criminels de guerre soient traduits en justice.**
8. **Promouvoir un rôle moteur de l'UE dans le développement de partenariats interrégionaux au sein du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, afin de travailler efficacement sur l'EPU ; favoriser l'adoption par le Conseil d'une position commune visant à rendre juridiquement contraignant le Code de conduite sur les exportations d'armes.**
9. **S'attacher à la mise en œuvre de tous les mécanismes existants de l'UE pour la protection des droits humains dans les pays tiers ; favoriser l'affectation des ressources nécessaires pour la mise en œuvre des engagements en matière de droits humains.**
10. **Engager un débat constructif sur les mécanismes de responsabilité de l'UE en matière de droits humains ; jeter les bases d'un examen général de la politique de l'UE en matière de droits humains, tant sur le plan intérieur que sur le plan extérieur.**

1. Politique interne de l'UE en matière de droits humains

Tel que le reconnaît l'UE, la discrimination, le terrorisme, les migrations et le droit d'asile sont des problèmes qui nécessitent une réponse commune de l'UE. Cependant, on oublie trop souvent que **des défis et des violations des droits humains** liés à ces politiques existent également au sein de l'UE et méritent une attention sérieuse et systématique.

L'approche actuellement limitée de l'UE concernant la protection des droits humains au sein des États membres risque de laisser de côté certains problèmes fondamentaux dans ce domaine. Il est temps pour l'UE de reconnaître son déficit interne en matière de droits humains et d'adopter une approche intégrée sur cette question. La présidence française doit faire savoir sans ambiguïté que **l'UE est responsable de la situation des droits humains sur son territoire**, et que la protection et la promotion de ces droits se situent au premier plan de ses préoccupations sur le plan intérieur.

La création d'une **nouvelle Agence des droits fondamentaux de l'UE** (l'Agence) a fourni à l'Union européenne l'occasion de développer une politique collective cohérente en matière de droits humains sur son territoire. Au lieu de cela, le cadre pluriannuel adopté en début d'année a confirmé la réticence des États membres à ouvrir ce type de débat. Sa disposition visant à limiter le mandat de l'Agence aux seules questions qui entrent dans le cadre du droit communautaire en vigueur n'offre qu'une perspective à court terme. Il faut promouvoir la vision d'une Agence ambitieuse, capable d'orienter l'UE dans le développement d'une politique forte en matière de droits humains.

Une telle politique ne pourra être efficace que s'il existe **des mécanismes rigoureux de responsabilité** dans le cadre de l'UE, y compris au niveau exécutif. L'article 7 du TUE prévoit la possibilité de suspendre les droits attachés à la qualité de membre en cas de manquement ou de grave risque de manquement aux principes sur lesquels l'Union est fondée (article 6 du TUE). Cependant, le Conseil, à qui revient en dernier ressort la responsabilité de recourir à l'article 7 du TUE, reconnaît ouvertement que ce n'est là qu'une option purement théorique. Par conséquent, l'UE doit instaurer d'autres **mécanismes internes de responsabilité et d'examen critique par les pairs permettant** de combler cette lacune et de remédier au non-respect par les États membres de leurs obligations telles qu'elles sont prévues par l'article 6 du TUE.

A cette fin, **le Conseil devrait au moins** permettre que les recommandations de l'Agence soient suivies ; il devrait aussi permettre à l'Union de traiter les questions transversales et fondamentales des droits humains. Pour être véritablement cohérentes, les discussions au niveau du Conseil devraient également aborder des problèmes qui ne relèvent pas directement de la compétence de l'Union mais engagent clairement sa responsabilité de communauté fondée sur le respect des droits humains.

La question des « **effacés** » **slovénes** illustre les limites d'une approche des droits humains fondée exclusivement sur la répartition des compétences entre l'UE et les États membres. Les « effacés » sont les milliers de personnes qui ont été illégalement supprimées du registre des résidents permanents de Slovaquie en 1992 et, qui par conséquent se sont retrouvées dépourvues de tout statut légal, voire apatrides. Elles ont perdu la possibilité d'avoir accès à l'éducation, aux soins de santé ainsi qu'à de nombreux autres droits humains. En continuant à considérer ce problème persistant des droits humains comme une question strictement nationale, pour laquelle elle n'a aucune compétence, l'UE élude de fait ses responsabilités. Cela permet « de facto » que se poursuivent sur son territoire des violations de ses obligations partagées par ses États membres en matière de droits humains.

A ce propos, Amnesty International se réjouit des discussions déjà ouvertes sous la présidence slovaque sur la perspective de création d'une **structure permanente traitant des questions de droits humains sur le plan intérieur**. Cependant, le risque de marginaliser les droits humains existe réellement. Il est par conséquent essentiel qu'une telle structure exprime sans ambiguïté la nécessité pour l'UE d'améliorer et de renforcer sa politique relative aux droits humains avec un champ d'action large et une autorité reconnue au sein du Conseil. Elle devrait intervenir au carrefour des diverses politiques de l'UE, pour dénoncer les abus, mais également de manière créative et prospective, pour mobiliser les ressources et instruments existants. L'un de ses rôles spécifiques pourrait être d'apporter son attention à l'accession de l'UE aux instruments internationaux des droits de l'homme, notamment ceux du Conseil de l'Europe, tout en développant la politique de l'Union relative aux droits humains à la lumière du Traité de Lisbonne.

Au cours des discussions concernant la proposition de nouvelle décision cadre sur la lutte contre le terrorisme, on a avancé l'argument suivant : les normes européennes des droits humains sont implicites dans tous les instruments de l'UE et il serait superflu d'y faire une référence spécifique ou d'explicitier leur interprétation européenne. La réalité contredit clairement cet argument : on ne peut considérer comme allant de soi le respect par les États membres de leurs obligations à l'égard des droits humains. L'UE doit par conséquent revoir d'urgence son cadre législatif dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour le mettre en conformité avec le droit international relatif aux droits humains et favoriser une meilleure protection de ces droits en Europe. L'Union européenne ne pourra être un espace de liberté, de sécurité et de justice authentique et effectif qu'en se fondant sur des bases communes offrant un niveau de protection élevé en matière de droits humains. La présidence française doit jouer un rôle moteur pour obtenir que cela apparaisse dans le rapport final du Groupe consultatif de haut niveau sur le futur de la politique intérieure de l'UE (le groupe « *Futur* »).

Si le **Traité de Lisbonne** ne modifie pas les compétences de l'UE, il offre de nouvelles possibilités pour renforcer les fondations de l'Union en matière de droits humains, notamment grâce à la Charte européenne des droits fondamentaux qui devient légalement contraignante, et à la perspective d'accession de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La présidence française doit commencer à travailler dans ce sens afin que les changements puissent être effectifs dès la ratification du Traité. Ce serait là un signe qui montrerait clairement que l'UE s'engage à travailler main dans la main avec le Conseil de l'Europe à la promotion des normes européennes concernant les droits humains.

Amnesty International appelle la présidence française à promouvoir :

- ◆ Un traitement en substance, au niveau du Conseil, des problèmes et politiques internes de l'UE en matière de droits humains.
- ◆ La vision d'une Agence des droits fondamentaux ambitieuse capable d'orienter l'UE dans le développement d'une politique forte en matière de droits humains.
- ◆ Une meilleure complémentarité avec le Conseil de l'Europe et les dispositions du traité de Lisbonne relatives aux droits humains, en particulier l'adhésion de l'UE à la CEDH.
- ◆

Défi particulier pour la présidence française:

Avancer des suggestions innovantes pour une structure permanente du Conseil en complément du Groupe de travail du Conseil sur les droits humains (COHOM) chargé uniquement des affaires extérieures de l'UE.

2. Contre-terrorisme et droits humains

La manière d'agir de l'UE dans la lutte contre le terrorisme illustre les faiblesses de sa politique en matière de droits humains. L'Union et ses États membres doivent faire en sorte que les mesures prises pour combattre le terrorisme soient conformes à leurs obligations en vertu du droit international relatif aux droits humains. Pourtant, Amnesty International continue à relever de graves insuffisances. Ces dernières sont manifestes dans la manière dont l'UE traite les questions de la torture, de la détention, la définition du terrorisme et des délits liés à celui-ci, l'inscription sur liste noire de « terroristes », ainsi que d'autres questions essentielles au cœur de la lutte pour la protection des droits humains dans le cadre des mesures antiterroristes.

LES « RESTITUTIONS » ET LES PRISONS SECRÈTES DE LA CIA

Le refus de l'Union européenne et de ses États membres de reconnaître toute responsabilité dans la facilitation du **programme de « restitutions » et de détentions secrètes illégales dirigé par les États-Unis** porte atteinte à la crédibilité de l'UE qui se veut un acteur responsable dans le combat mondial contre le terrorisme.

L'annonce, faite en février 2008, par le ministre britannique des affaires étrangères, indiquant que deux avions transportant des individus suspectés de terrorisme avaient atterri en 2002 sur le territoire britannique d'outre-mer de Diego Garcia, contredit les assurances fournies par les États-Unis aux autres pays européens sur le déroulement de leur programme de « restitutions » dans l'espace aérien européen. Ces révélations montrent clairement la nécessité de mener des enquêtes exhaustives sur toutes les allégations de participation européenne au programme américain de « restitutions » et de détention, et de leur donner suite. Elles portent un coup sérieux aux tentatives des gouvernements européens de nier farouchement toute participation et de minimiser les éléments de preuve avancés.

Depuis la fin 2005, Amnesty International a fait état de preuves indiquant que la CIA dirigeait des centres de détention secrets appelés « sites noirs » en Europe. Les recherches menées par le Conseil de l'Europe ont confirmé depuis lors l'existence de « sites noirs » de la CIA dans deux pays européens au moins, et que plusieurs dizaines de « détenus de grande valeur » seraient passés par ces sites, tous victimes de disparition forcée, ce qui constitue un crime au regard du droit international, et dans des conditions assimilables à la torture ou à d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Certains de ceux qui étaient détenus en Europe ont maintenant été transférés à Guantanamo, où ils sont inculpés de crimes

passibles de la peine capitale, dans le cadre d'un système judiciaire qui ne leur garantit pas le droit à un procès équitable.

Les États européens n'ont ni reconnu ni rectifié les conditions qui ont permis l'existence de telles violations des droits humains en Europe ; il n'existe donc aucune garantie que de tels programmes ne pourront être réactivés à l'avenir. Amnesty International reconnaît que les États européens doivent disposer de services de renseignements et de sécurité efficaces. Cependant, tandis que la coopération internationale en matière de la lutte contre le terrorisme s'intensifie, combinée à l'élargissement des pouvoirs et des fonctions attribués aux services de renseignement et de sécurité, l'usage de ces pouvoirs nécessite un contrôle plus strict. Il convient de mettre en place des garde-fous visant à renforcer la capacité de ces services à lutter contre les menaces terroristes dans le respect des droits humains et de l'État de droit.

La présidence française doit affirmer son leadership politique en condamnant sans équivoque les pratiques illégales de « *restitutions* » et de détentions secrètes, et en soulevant ce problème avec ses homologues américains à chaque occasion pertinente. Elle doit apporter ses encouragements et sa collaboration à toutes les enquêtes aux niveaux national et européen en vue de faire toute la lumière sur la participation de l'Europe aux « *restitutions* » et aux détentions secrètes, et de faire traduire leurs auteurs en justice. Si Amnesty International a salué la décision du Parlement européen (PE) de désigner un groupe de travail pour assurer le suivi de l'action du comité temporaire du PE, ceci ne doit pas demeurer une initiative isolée mais s'intégrer dans un engagement politique plus large et officiel de toutes les institutions de l'UE.

La présidence française doit continuer à suivre cette question, **demander pleine réparation pour les victimes**, et que toute personne – y compris les agents étrangers – responsable de violations des droits humains, et notamment de crimes sanctionnés par le droit international tels que la torture et les disparitions forcées, soit tenue de rendre des comptes. La présidence française doit également agir pour instaurer des garanties interdisant l'usage de l'espace aérien ou des aéroports des États membres de l'UE aux fins de détentions et de « *restitutions* » illégales.

Amnesty International pense également que le Conseil devrait œuvrer pour la clarification et le suivi des initiatives de la Commission européenne, en particulier les questions posées par la Commission à la Pologne et à la Roumanie concernant les allégations d'utilisation de leur territoire par la CIA pour la **détention et le transfert d'individus suspectés de terrorisme**, et le questionnaire adressé aux États membres de l'UE au sujet sur la lutte contre le terrorisme et du respect des droits fondamentaux.

LES ASSURANCES DIPLOMATIQUES

L'un des principes essentiels qui fondent la protection internationale des droits humains est l'obligation faite à tous les États de ne renvoyer aucune personne vers un pays où elle courrait un risque réel de subir de graves violations des droits humains, y compris la torture ou d'autres formes de mauvais traitements. Ceci a été réaffirmé récemment par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Saadi c. Italie*.

En dépit de ce message très clair adressé par le tribunal de Strasbourg, les États membres de l'UE non seulement gardent le silence sur leur rôle dans les pratiques illégales de « *restitutions* » et de détention mises en œuvre par les États-Unis, mais encore ils continuent d'avoir recours à des assurances diplomatiques pour renvoyer des ressortissants de pays tiers vers des lieux où ils risquent la torture et d'autres formes de mauvais traitements.

Amnesty International appelle la présidence française à empêcher toute initiative de l'UE visant à légitimer cette pratique illégale, et lui demande de renforcer encore les conclusions du Conseil interdisant le recours aux assurances diplomatiques pour transférer des individus vers des lieux où ils seront confrontés à la torture ou à d'autres formes de mauvais traitements.

Les tensions et, très souvent, les contradictions qui existent entre **les dimensions interne et externe de la politique des droits humains de l'UE** transparaissent dans la conjonction des assurances diplomatiques avec les lignes directrices de l'UE sur la torture. L'Union ne peut mettre en œuvre ses engagements pour mettre fin à l'usage de la torture dans les pays tiers tout en renvoyant des personnes vers des pays où elles risquent d'être exposées à la torture. L'UE doit être cohérente et mettre de l'ordre chez elle afin d'être crédible et d'avoir de l'influence dans ses rapports avec les pays tiers.

GUANTANAMO

Cohérence et action concrète sont nécessaires de la part de l'UE lorsque d'autres pays tiers ne respectent pas le droit international. Le fait que le centre de détention de **Guantanamo Bay** existe toujours vient sans cesse rappeler le non-respect des droits humains dans la lutte contre le terrorisme. La véritable sécurité contre les attaques terroristes ne sera obtenue qu'en renforçant le système de défense des droits humains, plutôt qu'en lui portant atteinte en ayant recours à des pratiques illégales. La présidence

française doit faire preuve de leadership, dont le besoin urgent se fait sentir au niveau de l'UE, en offrant aux États-Unis le soutien nécessaire pour la fermeture du camp-prison. Elle doit veiller à ce que soit effectuée une évaluation équitable et transparente des besoins de protection de tous les détenus en collaboration avec un organisme international tel que le Haut Commissariat aux Réfugiés de l'ONU (HCR). Les pays de l'UE devraient s'engager à réinstaller les détenus libérés qui ont besoin d'une protection.

Tout en renforçant sa capacité à lutter contre le terrorisme, l'Union doit indiquer très clairement que tous les États membres doivent mettre leur législation et leurs pratiques en conformité avec les normes internationales et européennes, plutôt que d'affaiblir le respect de ces droits.

Amnesty International appelle la présidence française à promouvoir :

- ◆ Encourager et apporter sa collaboration à toutes les enquêtes aux niveaux national et européen visant à faire la lumière sur l'implication européenne dans les pratiques illégales de « restitution » et de détention secrète.
- ◆ Demander pleine réparation pour les victimes, et que toute personne responsable de violations des droits humains dans le contexte des « restitutions » soit tenue de rendre des comptes. La France devrait donner l'exemple, par souci de cohérence avec son engagement marqué en faveur de la nouvelle Convention de l'ONU sur les disparitions forcées.
- ◆ Jouer un rôle moteur au sein de l'UE en aidant les États-Unis à fermer Guantanamo et en veillant à ce que les besoins de protection de tous les détenus soient définis de manière équitable et transparente en collaboration avec un organisme international tel que le HCR.

Défi particulier pour la présidence française :

Faire preuve de leadership politique au sein du Conseil en rédigeant une déclaration reconnaissant la responsabilité collective l'UE eu égard aux violations des droits humains perpétrées dans le contexte du programme de « restitutions » illégales des États-Unis.

3. Racisme et discrimination

En dépit d'importantes améliorations sur le plan législatif et international, la discrimination demeure l'une des atteintes aux droits humains les plus graves et les plus généralisées en Europe. Des millions de personnes sont encore soumises à l'exclusion, à la pauvreté, à de mauvais traitements et à la violence, en raison de leur identité, de ce qu'elles sont supposées être ou de leurs croyances.

Au niveau européen, **les Directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité de traitement** ont constitué en leur temps des avancées remarquables. Aujourd'hui, l'Union européenne doit prolonger cet héritage et adopter un instrument des droits humains très complet couvrant toutes les formes de discrimination.

L'annonce par la Commission de la limitation de la portée de la **nouvelle directive anti-discrimination**, qui n'étendra la protection qu'à un seul domaine, est par conséquent très décevante. Ceci souligne une fois de plus que l'approche des droits humains est fragmentaire, ce qui ne cadre pas avec les obligations des États membres en vertu du droit européen et international, ni même avec les objectifs proclamés par l'UE en matière de lutte contre les formes multiples de discrimination et prévenir celle-ci dans tous les domaines de la vie quotidienne, y compris pour l'accès à l'éducation, au logement et à la santé.

L'exclusion sociale et **la discrimination dont souffrent les populations roms** sont un fait bien connu malgré les instruments existants, sur les plans législatif et politique, au niveau européen, pour les combattre. Les réponses fragmentaires apportées à ce jour n'ont pas assuré d'améliorations structurelles et durables à la situation des Roms dans des domaines essentiels tels que l'accès au logement, à l'éducation et à l'emploi. La reconnaissance publique de cet échec commence à faire apparaître l'évidence. Tout d'abord, il n'existe pas de politique d'ensemble de l'UE ciblant spécifiquement la discrimination contre les Roms. Ensuite, l'Union doit assumer la responsabilité collective de traiter l'un des problèmes des droits humains les plus étendus et les plus complexes qui existent sur son territoire.

Cependant, les déclarations n'ont pas été suivies de véritables mesures et de changements d'une manière générale. Sur ce point, l'objectif visé doit être la réalisation des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques des populations roms par l'adoption d'une **Stratégie cadre européenne pour l'intégration des Roms**, conforme aux instruments internationaux et européens des droits humains. Cette stratégie devrait garantir aux populations roms la protection contre les discriminations, un accès égal à l'éducation, aux soins de santé et au logement, ainsi qu'un renforcement de leur communauté par une

participation accrue à la vie civile et économique de leur pays. La présidence française doit veiller à ce que cette stratégie tienne pleinement compte la dimension européenne de la discrimination à l'égard des Roms. Elle doit faire en sorte que les États membres et les institutions accordent une priorité suffisante à la résolution de ce problème par une approche globale et fédératrice.

Amnesty International appelle la présidence française à promouvoir :

- ◆ Honorer les engagements du Conseil visant à instaurer l'égalité pour tous dans tous les domaines de la vie, et adopter un instrument juridique complet sur la lutte contre toutes les formes de discrimination.
- ◆ Donner l'impulsion à une réponse collective de l'UE au problème de l'exclusion sociale et de la discrimination à l'égard des Roms.

Key challenges for the French Presidency

- √ Saisir l'occasion des prochaines discussions sur la nouvelle directive pour relancer la dynamique visant un instrument juridique de l'Union couvrant toutes les formes de discrimination.
- √ Lancer, avec la participation des États membres et des communautés Roms, l'élaboration d'une Stratégie cadre européenne pour l'intégration des Roms.

4. Droit d'asile

A la suite du processus de consultation de la Commission européenne sur le **Régime d'asile commun d'asile** (RAEC), la présidence française se trouve désormais devant une tâche importante : l'ouverture des discussions sur **les instruments de la seconde phase**. La Commission devrait présenter son programme politique en matière de législation sur l'asile avant le début de la Présidence française, et l'on attend encore cette année des propositions d'amendements des instruments de la première phase. Le résultat de la première phase d'harmonisation n'est pas totalement positif. L'approche fondée sur des normes minimales n'a pas abouti à un système harmonisé fondé sur des normes de protection élevées. En fait, certains aspects des acquis sur l'asile ne sont même pas conformes aux normes fixées par le droit international relatif aux réfugiés et aux droits humains, et risquent par conséquent de porter atteinte au régime de protection international plutôt que de l'améliorer au niveau de l'UE.

Les propositions de la Commission concernant le **Règlement Dublin, EURODAC** et la Directive sur les conditions d'accueil annoncée pour septembre donneront une indication sur le sérieux avec lequel l'UE compte aborder les diverses préoccupations soulevées par les instruments de la première phase en matière de droits humains. Notamment, la Directive qualification et la Directive sur les procédures d'asile contiennent des notions qui s'écartent du droit international relatif aux droits humains ou qui risquent de porter atteinte à une procédure d'asile qui apporte une protection effective aux personnes qui en ont besoin. Ceci devra être supprimé ou modifié. Des recherches récentes menées par le HCR, dans un nombre limité d'États membres, sur la mise en œuvre de la Directive qualification confirment déjà certaines des préoccupations soulevées par Amnesty International et d'autres ONG.

De récentes recherches sur le traitement des **demandeurs d'asile irakiens** au sein de l'UE montrent que les pratiques des États membres continuent de varier considérablement. Alors que le taux de reconnaissance des demandeurs d'asile irakiens en 2007 a atteint 85 % en Allemagne et 82 % en Suède, la protection n'a été accordée que dans 30 % des cas au Danemark et seulement 12 % au Royaume-Uni. En même temps, certains États membres ont négocié des accords de réadmission avec l'Irak, alors qu'Amnesty International considère que les conditions d'un retour durable dans la sécurité et la dignité ne sont (toujours pas) réunies nulle part en Irak.

Les informations concernant l'application du Règlement Dublin dans les États membres et la mise en œuvre de la Directive sur les conditions d'accueil font déjà apparaître une longue liste de points problématiques. Comme les normes de protection diffèrent de façon significative d'un État membre à un autre, le système de Dublin continue de générer des conséquences fondamentalement inéquitables pour les demandeurs d'asile qui arrivent dans l'UE. Ceci exige, par exemple, des changements significatifs de certaines dispositions essentielles dans le Règlement Dublin concernant le regroupement familial et les mineurs non accompagnés. L'intégration de paramètres supplémentaires tels que les niveaux de reconnaissance et des conditions d'accueil dans d'autres États membres — entre autres pour les demandeurs d'asile vulnérables — serait également nécessaire.

La présidence française devrait s'efforcer d'obtenir l'engagement politique de tous les États membres de l'UE à veiller à ce que les **transferts prévus par le Règlement Dublin** soient toujours effectués dans un souci de protection et d'équité. La loterie de la protection qui caractérise la situation actuelle n'est tout simplement plus acceptable et doit être corrigée. Prévoir un recours juridique effectif avec effet suspensif pour chaque demandeur d'asile soumis à un transfert vers un autre État membre en application du Règlement Dublin constituerait une mesure importante. Par ailleurs, les États devraient effectivement faire usage de la clause de souveraineté prévue par le Règlement Dublin lorsque cela s'avère nécessaire dans un but de protection et avec le consentement du demandeur d'asile.

En plus de l'harmonisation législative, la **coopération pratique** entre les États membres est généralement considérée comme un instrument de nature à réduire les divergences entre ces derniers dans le processus décisionnel. Amnesty International pense que cette coopération devrait privilégier la nécessité d'améliorer la qualité de la prise de décision dans le cadre du RAEC de manière à garantir la protection à ceux qui en ont besoin. Ceci nécessitera en premier lieu de collecter, publier et exploiter des informations fiables, indépendantes et de haute qualité sur les pays d'origine, communes à tous les États membres dans les procédures d'asile.

La création d'un **Bureau d'appui européen**, offrant des garanties du point de vue de la transparence et du contrôle démocratique, pourrait s'avérer utile pour surmonter les problèmes actuels de coordination des structures existantes, informelles et particulièrement transparentes, qui ont été créées entre les États membres. Ce service pourrait également jouer un rôle essentiel de surveillance de l'application des acquis sur l'asile. Il pourrait avoir une valeur ajoutée dans la coordination des actions de réinstallation menées par les États membres, ainsi que dans l'identification de meilleures pratiques pour le traitement des groupes vulnérables dans les procédures d'asile, tels que les mineurs non accompagnés ou les victimes de torture, ou les demandeurs d'asile traumatisés. De plus, il pourrait définir des programmes de formation pour les décideurs des divers États membres.

La présidence française devrait faire avancer les discussions sur l'extension de la portée de la directive sur la résidence de longue durée pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Il serait tout simplement inacceptable, dans le cadre du RAEC, de ne pas parvenir à un accord sur la nécessité d'élargir la portée de la directive aux deux catégories de bénéficiaires d'une protection internationale, et de ne pas inclure la durée de la procédure d'asile dans le calcul des cinq années de résidence légale nécessaires pour obtenir le statut de résident de longue durée. En vertu du droit européen, les bénéficiaires de la protection internationale sont pleinement membres des sociétés européennes et doivent être reconnus comme tels. Il n'y a aucune raison pour qu'ils restent exclus du statut de résident de longue durée au regard du droit de l'UE.

Les projets actuels visant à permettre aux organes chargés du contrôle de l'application des lois dans les États membres d'accéder à la base de données EURODAC, dans un but de prévention, de détection et d'investigation des délits de terrorisme et autres crimes graves, constitue un motif de grave préoccupation. EURODAC a été conçu comme un instrument permettant pour faciliter l'identification de l'État compétent pour examiner la demande d'asile déposée dans l'un des États membres de l'UE. En faire un instrument de contrôle de l'application des lois et de lutte contre le terrorisme risquerait de stigmatiser les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière comme des criminels potentiels. Ceci pourrait aussi mettre en danger les demandeurs d'asile et les membres de leur famille restés dans le pays d'origine, compte tenu de l'augmentation probable des données contenues et de l'intensification de la coopération entre les autorités de l'UE et celles des pays tiers.

Enfin, dans la mesure où l'UE continue à ne recevoir qu'un pourcentage réduit du nombre total de **réfugiés** dans le monde, Amnesty International demande à la présidence française de favoriser le recours à la réinstallation comme l'une des solutions durables à la situation des réfugiés au niveau de l'UE, dans un esprit de solidarité et de partage des responsabilités. En particulier, devant le problème des réfugiés irakiens, les États membres devraient être encouragés à réinstaller activement ces derniers, en provenance de Syrie et de Jordanie, ainsi que les réfugiés palestiniens les plus vulnérables qui se trouvent toujours en Irak ou bloqués, dans des conditions dangereuses, dans les camps de réfugiés de la frontière syrienne.

Amnesty International appelle la présidence française à promouvoir :

- ◆ S'efforcer de mettre les acquis de l'Union en matière de droit d'asile en conformité avec les normes internationales en la matière.
- ◆ Favoriser une coopération dans le domaine de l'asile qui soit soucieuse de protection. Un Bureau européen d'appui sur l'asile devrait se fonder sur les principes de transparence et d'obligation démocratique de rendre des comptes, et la participation du HCR.
- ◆ Promouvoir une application plus large des clauses humanitaire et de souveraineté du Règlement Dublin pour en atténuer les effets discriminatoires.
- ◆ Promouvoir un engagement significatif dans la réinstallation des réfugiés en signe de solidarité et de partage des responsabilités.

Défi particulier pour la présidence française :

- √ **Conduire tous les États membres à accepter, dans les instruments de la seconde phase, que le concept de « pays d'origine sûr » soit abandonné et qu'apparaisse clairement l'obligation de garantir à chaque demandeur d'asile le droit à un recours juridique avec effet suspensif contre toute décision en première instance.**
- √ **Faire prendre des engagements concrets au niveau de l'UE en faveur de la réinstallation des réfugiés palestiniens bloqués à la frontière entre l'Irak et la Syrie, ainsi que des autres réfugiés vulnérables irakiens.**

5. Migrations

Bien que le débat au niveau de l'UE porte principalement sur l'immigration légale de travailleurs très qualifiés, l'UE continue à accentuer les contrôles sur ses frontières extérieures. Selon les statistiques officielles de la Commission, en 2006-2007 environ 34 000 migrants clandestins ont été interceptés au cours des opérations coordonnées par l'agence FRONTEX en 2006-2007 et plus de 9 000 migrants clandestins ont été renvoyés, sans précision sur leur destination finale. Alors que l'agence FRONTEX s'impose progressivement comme instrument central de la « gestion intégrée des frontières » de l'UE, on continue à signaler régulièrement des cas de mauvais traitement infligé aux migrants et aux demandeurs d'asile aux frontières de l'Europe.

Des rapports de plus en plus inquiétants sur la manière dont **les migrants et les demandeurs d'asile sont traités aux frontières extérieures de l'UE** illustrent la nécessité d'améliorer les politiques et les instruments au niveau de l'Union pour garantir à la fois l'accès à la protection et le retour dans la sécurité et la dignité. Par exemple, récemment, aux frontières entre la Grèce et la Turquie, des **demandeurs d'asile afghans**, y compris des mineurs, ont été empêchés d'entrer en territoire grec et repoussés dans les eaux territoriales de la Turquie dans des embarcations de fortune. Amnesty International a reçu d'autres informations semblables notamment au sujet de migrants repoussés aux frontières maritimes de l'Italie.

Les mesures opérationnelles doivent être compatibles avec les obligations des États membres en vertu du droit international concernant les réfugiés et les droits humains. Les opérations conjointes aux frontières extérieures, que ce soit dans le cadre de l'agence FRONTEX ou non, devraient toujours être menées en étroite collaboration avec le HCR, et devraient faire l'objet d'une évaluation régulière eu égard aux droits humains. Une surveillance indépendante de ces opérations pourrait indirectement faire office de garantie supplémentaire pour les personnes concernées mais devrait aussi aider les autorités de contrôle aux frontières à respecter, dans l'exécution de leurs tâches, leurs obligations en vertu du droit international des réfugiés et des droits humains, et du droit européen. Il faudrait encore clarifier les responsabilités des États membres concernant la fouille et les secours ainsi que la coopération avec les pays tiers, au regard du droit international relatif aux réfugiés et aux droits humains.

Parallèlement, il existe un besoin de solidarité et de partage des responsabilités au sein de l'UE en faveur des États membres qui sont confrontés à une pression migratoire particulièrement forte. La solidarité peut se manifester de différentes façons, notamment par une assistance financière et technique. De plus, des mécanismes prévoyant la réinstallation à l'intérieur de l'Union des personnes dont le besoin de protection est reconnu pourraient contribuer à un partage plus équitable de la charge.

La coopération avec les pays de transit est de plus en plus considérée comme un élément indispensable d'une politique générale des migrations de l'UE. L'aide au renforcement des capacités dans les pays tiers est considérée comme un facteur essentiel de la « gestion des migrations », tant dans le but de contenir et de prévenir les migrations irrégulières vers l'Union que pour le développement de systèmes d'asile fonctionnant correctement dans ces pays. La coopération avec les pays tiers sur les migrations n'a rien de choquant en soi ; elle permet dans une certaine mesure d'améliorer le régime global de protection. Cependant, cette coopération devrait se fonder sur le respect des droits des réfugiés et des migrants, avec notamment une surveillance effective sur le plan des droits humains. Les droits humains des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière sont fréquemment bafoués, tant au cours du transit que dans les pays de destination. En s'engageant de plus en plus dans la coopération avec les pays de transit, l'UE ne peut fermer les yeux sur la situation réelle des droits humains dans ces pays.

L'accord envisagé entre l'UE et la Libye impliquera aussi une coopération dans le domaine du contrôle des migrations et de l'asile. Compte tenu du piètre bilan de la Libye en matière de droits humains – elle n'a pas ratifié la Convention de Genève sur les réfugiés et n'a mis en place aucune procédure d'asile à ce jour – il sera crucial de voir dans quelle mesure seront intégrées dans le texte final des garanties solides en faveur du respect des droits humains des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants, donnant à l'accord une valeur ajoutée de ce point de vue.

La protection des droits humains des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants ne doit pas être sacrifiée à la volonté d'empêcher à tout prix une émigration « irrégulière » vers l'UE. Les Plans d'action adoptés dans le cadre de la Politique européenne de voisinage contiennent tous à des degrés variables des mesures visant à accroître le renforcement des capacités dans le domaine des migrations et de l'asile. Il faut veiller à ce que reste possible un dialogue ouvert et constant sur le respect, dans la pratique, des droits des réfugiés et des migrants, lors de l'application du programme de « gestion des migrations » de l'UE.

La **Conférence ministérielle de suivi de Rabat sur les migrations et le développement**, qui sera organisée sous la présidence française, devrait avoir pour objectif un ensemble équilibré de mesures concrètes fermement enracinées dans le cadre des principes et des normes internationaux relatifs aux droits humains, représentés par la Convention de l'ONU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Amnesty International encourage les États concernés à favoriser la mise en place des procédures de migration légale qui soient transparentes, non discriminatoires et respectueuses des droits, et qui offrent des possibilités pour toutes les catégories de travailleurs, y compris ceux considérés comme peu ou non qualifiés. Les efforts de coopération visant à s'attaquer aux flux de migrants clandestins doivent être compatibles avec le souci de protection et garantir l'accès à la protection internationale des personnes qui en ont besoin, tout en s'attachant à remédier aux causes qui sont à l'origine de l'émigration forcée.

LE PACTE EUROPÉEN SUR L'IMMIGRATION ET L'ASILE

La conclusion d'un Pacte européen sur l'immigration et l'asile est l'une des grandes priorités de la présidence française. À mesure que se poursuivent les discussions sur son contenu, sa valeur ajoutée et sa cohérence avec la stratégie générale des migrations en vigueur et la Politique globale européenne telle qu'elle est définie au niveau de l'UE demeurent quelque peu ambiguës. Son impact demeure lui aussi incertain. Si les États membres adoptent ce pacte, Amnesty International y voit l'occasion pour ces pays d'exprimer leur engagement politique à développer une démarche cohérente totalement respectueuse des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, et fermement enracinée dans le droit international relatif aux réfugiés et aux droits humains. Il devrait réaffirmer la nécessité de concilier l'objectif légitime des États membres de l'UE de contrôler leurs frontières extérieures avec le droit des réfugiés et des demandeurs d'asile d'accéder à une procédure d'asile équitable et satisfaisante, et celui des migrants d'être traités dans le plein respect de leurs droits fondamentaux. De plus, une politique européenne des migrations moderne et tournée vers l'avenir requiert des filières légales d'émigration respectueuses des droits, ainsi que des politiques cohérentes qui s'attaquent aux causes qui sont à l'origine des mouvements migratoires. À tout le moins, le Pacte devrait viser à réactiver l'esprit de Tampere et garantir l'engagement politique des États membres pour remettre les droits humains au cœur de la politique des migrations et de l'asile de l'UE.

Amnesty International appelle la présidence française à promouvoir :

- ◆ Garantir, dans le cadre d'une coopération développée avec les pays tiers sur les migrations et l'asile, que les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants soient pleinement respectés dans la pratique.
- ◆ Veiller à ce que les mesures développées dans le cadre du programme de gestion des migrations de l'UE soient pleinement compatibles avec les obligations des États membres en vertu du droit international des droits humains.
- ◆ Faire en sorte que la gestion des frontières de l'UE garantisse l'accès, dans la pratique, à une procédure équitable et satisfaisante de demande d'asile, ainsi qu'un système de surveillance efficace et indépendant.

Défi particulier pour la présidence française :

- ✓ **Inscrire dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile un engagement politique clair que les politiques de l'UE sur l'asile et les migrations garantiront un niveau de protection élevé.**
- ✓ **Veiller à ce que tout futur accord cadre entre l'UE et la Libye soit fondé sur un total respect du droit international concernant les réfugiés et les droits humains et prévoie des mécanismes d'évaluation permanente des instruments de contrôle des migrations à cet égard.**
- ✓ **Faire en sorte que les droits humains soient au cœur de la Conférence ministérielle euro-africaine sur les migrations et le développement prévue pour le mois d'octobre, et que les procédures de migration légale soient débattues de manière transparente et non discriminatoire.**

6. Acteurs économiques et droits humains

Au regard du droit international relatif aux droits humains, **les États ont le devoir de protéger les personnes** placées sous leur juridiction des violations ou atteintes aux droits humains, y compris lorsque des entreprises ou d'autres acteurs économiques sont impliqués. Les **entreprises** ont au moins la responsabilité de respecter les droits humains et doivent à cet effet faire preuve de la diligence nécessaire ou appliquer le principe « do no harm », c'est-à-dire veiller à ne pas porter atteinte aux droits humains ni se rendre complice de telles violations.

Cependant, très souvent, les États manquent à leurs obligations de protection contre l'impact négatif des acteurs économiques, pour de multiples raisons, notamment par manque de connaissance ou de capacité, voire de volonté politique. Il en résulte une grave insuffisance dans la protection des droits humains susceptible d'entraîner de sérieuses atteintes à ces droits.

Ce déficit de protection concerne divers acteurs : les « pays d'origine » (où se trouve le siège des multinationales), les « pays -hôtes » (touchés par l'impact des activités de ces entreprises sur les droits humains), ou ces entreprises elles-mêmes. L'obligation de rendre des comptes appelle des mécanismes adaptés, or le système international de protection des droits humains ne s'est pas adapté à l'impact croissant de ces différents acteurs économiques dans le contexte de la mondialisation.

L'activité des entreprises a des répercussions aussi bien positives que négatives sur les droits humains. Amnesty International a rassemblé des informations concernant de nombreux cas de violations de droits humains liés aux activités menées par des entreprises : violations des droits des populations autochtones, violations du droit à un niveau de vie suffisant et violations du droit de la santé, violations liées aux opérations de sécurité, y compris des exécutions extrajudiciaires et des cas de torture et de mauvais traitements. Cependant, l'action ou l'inaction des entreprises peuvent avoir des répercussions négatives sur tout ou partie des droits humains.

Les relations entre États et entreprises passent souvent par des **acteurs intermédiaires** importants, publics et privés, issus du secteur financier ou de celui des assurances. Ils jouent un rôle essentiel dans le processus décisionnel mais leur impact sur les droits humains est très largement ignoré. Aujourd'hui, les institutions financières sont de plus en plus tenues de rendre des comptes au sujet des répercussions sur les droits humains des projets qu'elles soutiennent financièrement. C'est particulièrement le cas lorsque ces institutions **n'ont pas agi avec la diligence nécessaire, compte tenu du caractère prévisible d'un impact négatif.**

Dans ce contexte, l'UE devrait prendre des mesures pour veiller à ne pas contribuer à porter atteinte aux droits humains à travers les activités de ses institutions financières et économiques. Par conséquent, l'investissement et l'attribution de fonds publics par l'UE doivent être en accord avec les responsabilités de l'Union en matière de droits humains.

L'action de l'UE pourrait porter sur de nombreux domaines mais Amnesty International souhaiterait mettre l'accent sur deux questions : le rôle de la **Banque européenne d'investissement** (BEI) en sa qualité d'investisseur et de prêteur, et la **politique d'achats publics** de l'UE. Dans les deux cas, des politiques et des mécanismes rigoureux doivent être mis en place pour faire en sorte que les fonds de l'UE ne contribuent pas à des violations des droits humains, ni en retirent un quelconque bénéfice.

LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT (BEI)

La BEI est une institution de financement à long terme de l'Union européenne. Elle compte parmi ses actionnaires les 27 États membres de l'UE, leurs ministres des finances siégeant au Conseil des gouverneurs. Elle jouit de sa propre personnalité juridique et de l'autonomie financière au sein du système institutionnel de l'UE. Par ses actions à l'extérieur de l'Union, la BEI est l'un des principaux prêteurs pour des projets de développement dans le monde entier (140 pays hors UE pour un montant de 8 milliards d'euros en 2007). Des milliards d'euros sont attribués sous forme de prêts à des conditions avantageuses à des pays extérieurs à l'Union. Malgré ses engagements envers les politiques européennes qui soutiennent et respectent les droits humains, la BEI ne dispose pas actuellement de mécanismes prudentiels dignes de ce nom pour veiller à ce qu'elle ne soutienne pas de projets ou activités de nature à nuire aux droits humains. De plus, les pratiques de la BEI en matière de **diligence due** divergent suivant que le destinataire des prêts est un État membre de l'UE ou un pays tiers, signe de plus d'un manque de cohérence entre les politiques interne et externe de l'Union.

Plus particulièrement, la BEI est dépourvue :

- De normes légalement contraignantes permettant d'évaluer correctement son impact social et environnemental.
- De systèmes efficaces permettant de garantir aux personnes concernées par un projet financé par la BEI l'accès aux informations adéquates, la possibilité de participer aux consultations et de s'exprimer sur tous les sujets, sans être limité à celui de l'environnement.
- De mécanismes indépendants permettant à des personnes ou à des groupes humains dont les droits sont affectés de faire part de leurs réclamations et obtenir réparation.

La BEI devrait intégrer toutes ces considérations dans un système de règles prudentielles pour veiller à ce que ses investissements et ses prêts ne contribuent pas à des violations des droits humains. De plus, le fait de garantir que la BEI dispose de mécanismes efficaces de protection des droits humains peut jouer un rôle essentiel pour ancrer solidement le respect des droits humains chez les acteurs économiques soutenus par la BEI.

En tant que l'un des quatre principaux contributeurs au budget de la BEI, la France a un rôle à jouer pendant sa présidence pour le renforcement de la responsabilité de cette institution.

LES POLITIQUES CONCERNANT LES MARCHÉS PUBLICS

En vertu de la législation de l'UE qui régleme les achats publics importants, les autorités contractantes peuvent prendre en considération des critères tels que l'impact environnemental ou les bénéfices pour la communauté, tout en veillant au meilleur rapport qualité prix pour leurs contrats. Par conséquent, il faut maintenant faire preuve de volonté politique pour mettre en application ce que prévoient déjà les dispositions légales : l'intégration des critères environnementaux et sociaux, et notamment les droits humains, dans tous les achats publics (de services, de biens et de travaux) financés par l'UE.

Amnesty International appelle la présidence française à promouvoir :

- ◆ Prendre des mesures pour que la BEI se dote d'un système rigoureux de contrôle préventif de l'impact de ses investissements et de ses prêts, afin de s'assurer qu'elle ne contribue pas à des atteintes ou violations des droits humains ni n'en tire bénéfice, et qu'elle promeuve une culture du respect des droits humains au travers ses activités.
- ◆ Veiller à ce que tout achat public important sur des fonds de l'Union prenne en compte des critères sociaux, environnementaux et de droits humains.

Défi particulier pour la présidence française :

Veiller à ce que la déclaration de la BEI, en cours de révisions, sur les principes environnementaux et sociaux intègre le principe de précaution (« do no harm ») afin de veiller à ne pas porter atteintes aux droits humains ni d'être complice de telles violations.

7. Les voisins de l'UE

L'ÉLARGISSEMENT ET L'OUEST DES BALKANS

L'UE a une responsabilité particulière d'aborder les préoccupations relatives aux droits humains avec les pays qui envisagent de devenir un jour membres de l'Union et de leur offrir une assistance concrète pour les réformes nécessaires. Il s'agit ici des pays officiellement candidats ainsi que des candidats potentiels. Amnesty International ne prend pas position quant à l'adhésion de ces pays à l'UE ; il n'en reste pas moins évident pour l'UE qu'il y a tout à gagner à encourager et à soutenir des réformes dans ces pays au cours du processus de pré-adhésion et d'adhésion.

La présidence française se doit de superviser ce processus, et de veiller à ce que les questions relatives aux droits humains soient abordées, non seulement dans le cadre des négociations officielles pour l'adhésion mais aussi à l'occasion de dialogues bilatéraux et interrégionaux.

L'UE pourrait par exemple user de son influence dans le cadre du processus d'accession en faisant pression pour que cesse **l'impunité pour crimes de guerre dans tout l'ouest des Balkans, et en particulier en Croatie, en Serbie, au Monténégro et en Bosnie-Herzégovine**. Les préoccupations politiques ne devraient pas l'emporter sur l'exigence de justice pour les crimes de guerre commis dans le passé, qui constitue un défi totalement nouveau pour l'UE dans ses rapports avec les pays candidats à l'adhésion.

Dans le cadre des négociations pour l'adhésion, Amnesty International considère que certaines questions préoccupantes devraient être abordées avec les pays candidats. La lenteur des poursuites pour crimes de guerre en Croatie et la partialité apparente des enquêtes en fonction de l'appartenance ethnique – qui pour la plupart ne visent que des Serbes de Croatie – appellent une attention particulière. Il y a lieu de s'inquiéter au sujet de harcèlement et d'intimidation des victimes et des témoins, ainsi que des journalistes qui rapportent des crimes de guerre. Les autorités croates n'ont pas fait de l'obligation de rendre des comptes pour les crimes de guerre une priorité politique claire. Il incombe à l'UE de faire en sorte que la Croatie revoie son système judiciaire et permette à toutes les victimes de crimes de guerre d'obtenir justice. Les auteurs de ces crimes et de crimes contre l'humanité, quelle que soit l'appartenance ethnique des victimes et des criminels, doivent être traduits en justice devant les tribunaux croates dans le cadre de procédures conformes aux normes internationales d'équité.

En Turquie, au cours de l'année passée, les violations des droits humains ont augmenté tandis que les mesures destinées à les combattre restaient insuffisantes. Outre la mise en œuvre des réformes judiciaires en cours, il est urgent de procéder à des réformes législatives. En particulier, il existe depuis longtemps des préoccupations relatives d'une part à des violations du droit à un procès équitable, notamment pour les personnes poursuivies au titre des lois antiterroristes, et d'autre part aux obstacles inacceptables que rencontrent les défenseurs des droits humains. Amnesty International a demandé à plusieurs reprises l'abolition de l'article 301 du code pénal turc mais les restrictions à la liberté d'expression ne se limitent pas à cet article ; bien d'autres encore nécessitent une révision. L'UE peut continuer à avoir une influence significative sur ces réformes et sur l'amélioration des droits humains dans ce pays.

Sur un plan général, il est également nécessaire de parvenir à une plus grande cohérence du contrôle du respect des droits humains dans ces pays, avant et après leur adhésion. L'attention que l'on porte aux droits humains avant l'adhésion disparaît souvent dès que celle-ci devient effective.

L'ASIE CENTRALE

Lorsque la France prendra la présidence de l'UE, une année se sera écoulée depuis l'adoption de la **Stratégie pour l'Asie centrale**. Durant cette année, peu de progrès ont été accomplis dans le respect des engagements en faveur des droits humains dans le cadre de cette stratégie ou pour démontrer que les droits humains font partie intégrante de la consolidation des relations.

Alors que de graves violations des droits humains se poursuivent dans cette région, dans une quasi-impunité, les deux parties semblent plus intéressées par le développement des relations économiques que par la promotion et la protection des droits humains. Les passages à tabac perpétrés par les agents d'application des lois restent monnaie courante. La torture et les autres mauvais traitements en détention sont toujours très répandus dans la région. Les tribunaux acceptent souvent des éléments de preuves obtenus sous la torture ou suite à des mauvais traitements. Le terrorisme et la sécurité nationale servent souvent de prétextes à la répression des dissidents. La corruption dans les milieux de l'application de lois et du système judiciaire contribue à un climat d'impunité. Des témoins potentiels ne sont pas disposés à témoigner contre des policiers par crainte de représailles contre eux-mêmes ou leur famille.

Les déclarations faites sous la présidence slovène, selon lesquelles les droits humains sont au centre des relations, sont positives, mais il incombera à la présidence française de faire la preuve de cet engagement

au travers d'actes concrets. La Stratégie pour l'Asie centrale prévoit des Dialogues relatifs aux droits humains, réguliers et axés sur les résultats, avec les cinq pays d'Asie centrale. Ces échanges sont le seul outil dédié aux droits humains prévu dans la stratégie. Pour que celle-ci soit crédible, il sera essentiel d'organiser, au cours de la présidence française, une série de dialogues avec les cinq pays, ce qui constituera une première étape. Ces échanges devront s'accompagner de critères concrets et spécifiques à chaque pays afin d'évaluer les progrès réalisés en matière de droits humains, sur la base des lignes directrices existantes et de la mise en application des obligations et des engagements internationaux.

De plus, la présidence française devra faire en sorte qu'une pression internationale maximale continue de s'exercer sur l'**Ouzbékistan** au sujet du massacre d'Andijan. Trois ans après la mort de centaines de personnes lorsque des forces de sécurité avaient ouvert le feu sur des manifestants pour la plupart pacifiques, les autorités refusent toujours de mener une enquête internationale indépendante sur ces événements. L'UE a apporté une attention particulière à cette question par le passé ; il est essentiel que la politique de l'Union demeure à la fois conséquente et cohérente tant que le problème n'aura pas été résolu. L'UE ne doit pas modifier sa position pour des raisons de commodité politique.

LA RUSSIE

Dans ses relations avec la Russie, l'UE se trouve confrontée à un défi tout particulier : celui d'un conflit de priorités et de stratégies. Amnesty International continue à être informée de cas de restriction de la liberté de la presse, de violations du droit à la liberté de réunion, d'atteintes aux droits à la liberté d'association, d'agressions racistes violentes, de harcèlement grave de défenseurs des droits humains et d'allégations de torture au cours de détentions policières. La situation dans le Caucase du Nord continue à constituer un motif particulier de préoccupation.

Malheureusement, l'UE n'a pas fait preuve d'un véritable engagement pour aborder ces questions avec les autorités russes à tous les niveaux et dans toutes les discussions. Il est clair que les questions concernant les droits humains sont rarement abordées de manière sérieuse et réfléchie en dehors des consultations formelles qui leur sont consacrées. Par ailleurs, ces consultations n'ont produit aucun résultat effectif dans le suivi des cas individuels urgents. De plus, il n'a encore jamais été possible d'organiser une concertation avec la société civile en lien avec ces consultations.

La présidence française devrait donc profiter du **sommet Russie-UE** pour mettre clairement les droits humains à l'ordre du jour au plus haut niveau.

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE (PEV)

La portée de l'engagement de l'UE en faveur des droits humains avec les pays voisins dans le cadre de la PEV et la qualité de cet engagement dans les **Plans d'action de la PEV** varient énormément d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. Le manque de cohérence persistant de la démarche, l'absence d'outils de diagnostic et de cadre institutionnel communs, sont autant d'éléments qui à l'évidence entraînent des traitements différents. Cela continue à poser des problèmes à l'UE, en particulier lorsqu'elle tente d'améliorer la coopération avec les pays de la PEV en matière de droits humains.

Récemment, l'UE a fait preuve d'un manque de cohérence particulier dans son approche des partenaires de la PEV du sud. Il est essentiel d'indiquer clairement, dès l'ouverture des négociations avec la Libye, que les engagements en faveur des droits humains et la volonté de débattre de ces préoccupations à différents niveaux font partie intégrante de tout accord cadre à venir. De même, il est essentiel que tout approfondissement des relations avec Israël s'accompagne d'une meilleure prise en compte des droits humains. La création, avec les partenaires PEV du sud de la Méditerranée, de sous-comités spécifiquement destinés à examiner les préoccupations relatives aux droits humains constitue une évolution qu'il convient d'accueillir favorablement. Cependant, seuls trois pays ont mis en place ces sous-comités des droits humains en commun avec l'UE. Par ailleurs, ces sous-comités ne sauraient se substituer à des discussions sur les préoccupations relatives aux droits humains dans tous les dialogues politiques avec les partenaires du Sud, et il faut trouver des espaces de discussion adéquats pour débattre des cas individuels.

Amnesty International appelle la présidence française à promouvoir :

- ◆ Saisir l'occasion offerte par le processus d'élargissement pour encourager les réformes en matière de droits humains dans les pays candidats ou candidats potentiels, en particulier concernant l'impunité pour les crimes de guerre dans l'ouest des Balkans et la liberté d'expression en Turquie.
- ◆ Faire en sorte que le renforcement des relations avec les pays d'Asie centrale soit effectivement fondé sur le respect des droits humains, et que les engagements en faveur de ces droits soient pleinement mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie pour l'Asie centrale.
- ◆ Démontrer que les droits humains jouent un rôle central dans les relations entre la Russie et l'UE, et que cela va plus loin que des discussions ponctuelles lors des consultations sur les droits humains.
- ◆ Veiller à la cohérence de la démarche de l'UE dans sa Politique européenne de voisinage avec ses engagements en matière de droits humains, et créer des sous-comités des droits humains pour tous les pays visés par ladite politique.

Défi particulier pour la présidence française :

- ✓ Mener à terme la première série de dialogues avec tous les pays d'Asie centrale au cours de la présidence, et maintenir la pression sur l'Ouzbékistan au sujet des enquêtes sur les événements d'Andijan.
- ✓ Faire des droits humains un point spécifique de l'ordre du jour du sommet UE-Russie.

8. L'UE en tant qu'acteur mondial

L'ACTION DE L'UE AUX NATIONS UNIES

L'UE a fait les efforts nécessaires pour veiller à ce que le Conseil des droits de l'homme (CDH) devienne un organe efficace de promotion et de protection des droits humains dans le monde, capable de traiter des situations urgentes dans certains pays, et doté d'un système efficace et cohérent de procédures spéciales. L'UE s'est montrée particulièrement active pour défendre les mandats et l'indépendance des procédures spéciales, et pour promouvoir l'intégration des organisations non-gouvernementales dans des dialogues interactifs.

Cependant, le CDH est encore une institution relativement jeune, dont les procédures sont toujours en cours d'élaboration. Dans ce contexte, les méthodes de travail de l'UE n'ont pas toujours été des plus efficaces. L'UE doit continuer à s'appuyer sur les partenariats interrégionaux établis au cours de l'année passée et faire œuvre d'influence auprès des autres groupes régionaux et des pays tiers en temps utile lorsque cela est déterminant. C'est particulièrement le cas pour le travail du CDH sur la situation en Israël et dans les Territoires occupés, où la recherche du consensus doit être un souci constant.

Les deux premiers cycles de l'**Examen périodique universel** (EPU) dans le cadre du CDH sont maintenant terminés et, au moment où la France prend la présidence de l'UE, elle vient elle-même de faire l'objet de cette procédure. La présidence devrait tirer parti de cette expérience, tant dans sa conduite durant l'examen que pendant les procédures de consultation. S'il est inévitable que le processus soit imparfait au début, il est essentiel que des leçons soient tirées rapidement afin de créer des précédents et d'adopter les meilleures pratiques possibles. La présidence française se trouve également dans une position unique pour donner l'exemple de bonnes pratiques dans le suivi à apporter à l'EPU, notamment avec une consultation postérieure approfondie avec la société civile et la publication des résultats de l'examen. Une prise en compte sérieuse des recommandations concrètes issues du processus de l'EPU est également attendue. Une meilleure coordination européenne peut permettre de jouer un rôle décisif dans les futurs examens, avec la contribution concrète des États membres de l'UE à toutes les sessions et sur toutes les questions concernées, y compris au cours de l'examen d'autres États membres.

L'adoption d'une résolution pour un moratoire sur la **peine de mort** au cours de la 62^e session de l'Assemblée générale de l'ONU a constitué un jalon important vers l'abolition à l'échelle mondiale de ce châtiment particulièrement cruel, inhumain et dégradant, et de cette violation du droit à la vie. Cette résolution a également montré que des pays de toutes les régions s'intéressaient à un moratoire sur la peine de mort. L'UE a joué un rôle essentiel dans les partenariats interrégionaux qui ont contribué à cette résolution ; il reviendra maintenant à la présidence française de poursuivre dans ce sens, au nom de l'Union européenne, au cours de la 63^e session. La présidence française sera également chargée de l'organisation de la première Journée européenne contre la peine de mort qui aura lieu le 5 octobre. Cette démarche devrait se baser dès le départ sur une coopération très étroite avec tous ses co-auteurs et co-parrains. Dans la collaboration avec ces partenaires, l'UE devrait se concentrer sur les États qui maintiennent la peine capitale en les appelant à décréter le moratoire voulu par la résolution, comme première étape vers l'abolition, et à ratifier le second Protocole optionnel du PIDCP. Il faudra s'assurer que l'application de la résolution continuera à être suivie et débattue lors des prochaines sessions de l'Assemblée générale. La dynamique internationale en faveur de l'abolition qui s'est clairement manifestée doit être soutenue.

LE PROCESSUS DE PAIX AU MOYEN-ORIENT

L'établissement d'une paix durable au Moyen-Orient est un objectif central de l'UE, à travers ses programmes d'assistance financière et sa politique étrangère. L'UE a également affirmé la nécessité de traiter simultanément les questions politiques, économiques, humanitaires et de sécurité, et est bien placée pour veiller à la prise des droits humains dans toutes les initiatives économiques et diplomatiques. La présidence française aura un rôle particulier à jouer dans ce processus, par sa participation au Quartet,

par ses relations bilatérales avec Israël et l'Autorité palestinienne, et même un rôle crucial pour faciliter le dialogue régional à travers le Partenariat euro-méditerranéen.

La présidence française devra poursuivre son action en faveur de mesures pour la lutte contre l'impunité et la promotion de l'État de droit, et devrait veiller à ce que toutes les parties soient tenues de rendre des comptes au regard des mêmes normes, de sorte que toutes les violations des droits humains soient condamnées en se référant aux normes les plus élevées. Il faudra également favoriser l'inscription des droits humains dans la relance du processus de paix.

Pour ce qui est de **Gaza**, une nouvelle stratégie est clairement nécessaire. La présidence française devrait se montrer clairement d'accord avec la Commission, en indiquant que la poursuite du blocus constitue un châtement collectif ; elle devrait rappeler à Israël ses obligations au regard du droit international humanitaire et du droit international des droits humains. Il faut appeler sans équivoque à lever les restrictions inutiles, disproportionnées et arbitraires sur la libre circulation des Palestiniens et des biens aux frontières de Gaza. Gaza doit faire l'objet de discussions spécifiques, en relation avec d'autres aspects plus larges du processus de paix, entre l'UE et le reste du Quartet, le comité de liaison ad hoc et prioritairement avec ses partenaires euro-méditerranéens.

LE CONTRÔLE DES ARMES

Dix ans se sont écoulés depuis l'adoption par l'UE du **Code de conduite sur les exportations d'armes** par lequel les États membres se sont engagés à ne pas autoriser les exportations dans certains cas, et notamment lorsque la vente violerait les engagements de l'État exportateur en vertu de la Charte de l'ONU ou des accords spécifiques sur le contrôle des armes. Cependant, ce Code n'est pas un instrument légalement contraignant et tous les États membres ne l'ont pas introduit ou référencé dans leur législation nationale. Après avoir été accepté, un projet de position commune a vu son adoption retardée en raison de problèmes au sein du Conseil. La France aura la possibilité historique, au cours de sa présidence, de permettre enfin l'adoption de ce Code sous forme de Position commune, en veillant à ce que cette démarche soit dissociée des discussions concernant l'embargo sur les armes à destination de la Chine (discussions qui devraient être clairement centrées sur la situation des droits humains dans ce pays). Pour que ce Code soit efficace, il faudra, non seulement le rendre juridiquement contraignant, mais aussi remédier à ses lacunes et ses faiblesses.

L'adoption de ce Code serait également très utile au plaidoyer de l'UE en faveur d'un **Traité international sur le commerce des armes (TCA)**, qui entrera dans une nouvelle phase critique à l'ONU au cours de la présidence française. Un TCA mondial et efficace est essentiel pour garantir l'interdiction de tous les transferts d'armes dont l'utilisation contribuerait ou serait susceptible de contribuer à des violations graves et flagrantes du droit international humanitaire et du droit international des droits humains (la « Règle d'or »).

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ

La Politique européenne de défense et de sécurité (PESD) représente une part grandissante de l'action de l'UE, avec des opérations dans l'ouest des Balkans, en Afrique et en Afghanistan. La nouvelle **mission EULEX au Kosovo** a été lancée sous la présidence slovène, et doit devenir pleinement opérationnelle au début de la présidence française.

Amnesty International demande instamment à la présidence française de faire en sorte que la **mission de l'UE au Kosovo** soit soumise à une surveillance et à des obligations de rendre des comptes bien supérieures à celles de la mission précédente, la Mission des Nations unies au Kosovo (MINUK). Le défaut notoire de la MINUK de rendre des comptes dans les domaines de la justice et de la police a nui à la crédibilité des institutions internationales au Kosovo. Si l'UE ne se dote pas de mécanismes rigoureux par lesquels son personnel sera tenu de rendre des comptes des violations commises par lui, elle ne parviendra pas à établir le respect des droits humains et de l'État de droit au Kosovo. Ceci est d'autant plus important que la mission de l'UE aura de larges responsabilités dans les domaines de l'administration publique, de la réforme du système de justice pénale et des poursuites pour crimes de guerre. Le sérieux avec lequel l'UE abordera ces questions influera aussi sur les futures opérations menées dans le cadre de la PESD.

En général, les missions de la PESD devraient veiller avec une attention particulière à ce que les problèmes apparus au cours de nombreuses opérations de l'ONU, tant militaires que civiles, ne se répètent pas. Les opérations de la PESD devraient également disposer de personnel qualifié en matière de droits humains, avec une connaissance active des lignes directrices de l'UE relatives aux droits humains et des règles de conduite du personnel.

La présidence française supervisera également à la fois la **planification** du futur « **service européen d'action extérieure** » (SEAE) et la révision de la Stratégie européenne de sécurité en vigueur, prévue pour décembre. Amnesty International demande à la présidence de saisir cette occasion pour donner plus de cohérence aux actions extérieures de l'UE, en particulier entre les missions de la PESD et l'action à

plus long terme de la Communauté dans les pays tiers, de sorte que les droits humains soient mieux intégrés à la planification et coordination stratégique des actions extérieures de l'UE. L'UE devrait également veiller à ce que les préoccupations concernant les droits humains ne soient pas négligées au profit de l'attention particulière accordée aux considérations de sécurité au cours de cette présidence.

Amnesty International appelle la présidence française à promouvoir :

- ◆ Continuer à favoriser la mise en place de nouvelles méthodes de travail, effectives et efficaces au Conseil des droits de l'homme, en particulier pour encourager les partenariats interrégionaux et définir les meilleures pratiques possibles pour l'EPU.
- ◆ S'appuyer sur le solide partenariat interrégional qui a permis la résolution de l'ONU en faveur d'un moratoire sur la peine de mort pour en assurer un suivi effectif au cours de la 63^e session et au-delà.
- ◆ Jouer un rôle central en tant que membre du Quartet et dans les relations bilatérales, afin de permettre une démarche axée sur les droits humains dans le processus de paix au Moyen-Orient, et en particulier de contribuer à élaborer une nouvelle stratégie pour Gaza qui puisse mettre un terme aux violations étendues des droits humains et à la souffrance des populations.
- ◆ Continuer à promouvoir avec force à l'ONU un Traité international sur le commerce des armes qui intègre au moins la « Règle d'or ».
- ◆ Veiller à ce que la nouvelle mission PESD au Kosovo et toutes les autres missions PESD prennent en considération la question de la responsabilité quant aux actions du personnel international, et qu'elles ne répètent pas les erreurs commises lors de précédentes

Défi particulier pour la présidence française :

Veiller à obtenir rapidement, dès le début de la présidence, l'adoption d'une position commune visant à rendre légalement contraignant le Code de conduite sur les exportations d'armes, et remédier aux lacunes du Code de conduite en vigueur.

9. Droits humains dans la politique étrangère de l'UE : instruments et politiques régionales

De nombreuses avancées positives ont été constatées ces dernières années, dans les efforts de l'UE pour faire respecter et pour promouvoir les droits humains dans ses relations extérieures. L'UE a assumé un rôle de plus en plus important en tant qu'acteur mondial, en s'engageant dans la prévention des conflits et la gestion des crises, au Conseil des droits de l'homme (CDH) de l'ONU, et à travers le soutien qu'elle a apporté au CDH ainsi qu'à la Cour pénale internationale. Amnesty International a également salué le développement constant de la « panoplie » des instruments des droits humains dans la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC).

Cependant, le défi permanent consiste à **mettre en pratique ces engagements**, une tâche plus discrète mais néanmoins essentielle. Ce défi exige un engagement politique, des ressources d'un niveau suffisant, mais aussi une intégration dans tous les autres secteurs de la politique.

Pour permettre à l'UE de mettre en œuvre de façon cohérente ses engagements en faveur des droits humains, il faut qu'existent entre tous les États membres confiance et détermination collectives pour traiter ensemble les principaux problèmes extérieurs. L'UE est plus forte lorsqu'elle parle **d'une seule voix en faveur des droits humains**, qu'il s'agisse de faire face aux crises humanitaires comme celle du Soudan ou du Moyen-Orient, directement ou par l'intermédiaire de l'ONU, ou dans ses rapports avec ses partenaires stratégiques essentiels tels que la Chine, la Russie et les États-Unis.

Insérer une **clause des droits humains** dans un accord est important, mais une telle clause ne peut à elle seule apporter des changements sur le terrain s'il n'existe pas de repères sur le moment et la manière de l'appliquer. Il faut aussi qu'il y ait une volonté d'invoquer cette clause lorsque les conditions sont remplies. La décision d'agir dans ce sens doit prendre en compte, sans y être subordonnée, d'autres considérations comme le commerce, l'énergie et la sécurité. Pour favoriser et garantir l'ensemble des droits humains, civils et politiques, mais aussi économiques, sociaux et culturels, les principes communs de l'UE doivent être inscrits dans tous les domaines des relations avec des pays tiers, depuis le développement jusqu'à la coopération antiterroriste, en passant par le dialogue interculturel.

De la même façon, il est important de disposer d'un ensemble complet de **lignes directrices relatives aux droits humains**, qui montre l'intention de l'UE d'utiliser ses relations avec les pays tiers de manière positive pour les droits humains. Toutefois, ces engagements ne peuvent que rester lettre morte s'ils ne sont pas soutenus par des ressources suffisantes et par une manifestation claire de volonté politique de la part des ministres des affaires étrangères des États membres. Ceci affaiblit la portée de l'engagement de l'UE au delà des lignes directrices en question. Par conséquent, Amnesty International invite la présidence française à diriger l'UE de manière responsable, en abordant la mise en œuvre des engagements existants en faveur des droits humains, dans les capitales des États membres comme dans ses missions et ses délégations à l'étranger.

LES DIALOGUES RELATIFS AUX DROITS HUMAINS

Les dialogues relatifs aux droits humains sont au cœur du défi de cohérence auquel l'UE est confrontée. Même lorsqu'un dialogue ouvre un espace de débat et d'échange sur les droits humains, les interlocuteurs ne se sentiront pas obligés d'y donner suite si la politique de l'UE dans d'autres domaines ne corrobore pas ce qui en est ressorti. Il est donc nécessaire de rendre l'effort au service des droits humains plus collectif et plus consensuel ; en d'autres termes, en faire un élément central à tous les niveaux de décision au conseil et à la commission, et non une considération facultative. Ce n'est qu'ainsi que l'UE pourra véritablement remplir ses engagements conformément aux lignes directrices de l'Union sur le dialogue des droits humains afin de veiller à ce que ces droits soient abordés à chaque occasion.

L'UE est parvenue à un stade du développement des dialogues relatifs aux droits humains où il est nécessaire d'évaluer correctement l'impact global de ce mécanisme. Le dialogue avec la **Chine** est maintenant relativement bien établi, mais on ne voit pas clairement quels changements, s'il y en a, ce processus a entraînés pour la situation des droits humains dans ce pays. L'UE et les autres acteurs internationaux n'ont pas utilisé la période préparatoire aux Jeux Olympiques comme le tremplin efficace qu'elle aurait pu être, pour demander des améliorations urgentes dans des domaines essentiels comme la réforme du système de justice pénale et la liberté d'expression et d'association, et pour obtenir des retombées positives des Jeux en matière de droits humains.

Si le dialogue avec **l'Iran** est au point mort, des consultations sur les droits humains avec la Russie ont lieu deux fois par an, sans toutefois que la société civile n'y participe. Plus récemment, des dialogues ont été entamés avec l'Ouzbékistan et le Turkménistan. Lorsque la présidence française insistera pour développer et approfondir le dialogue avec les pays d'Asie centrale, des questions se poseront clairement quant à la capacité de l'UE à gérer tous ces échanges. Afin de donner priorité aux secteurs où elle est susceptible d'avoir le plus d'influence, il faut que l'Union définisse et utilise des indicateurs pour réussir. La société civile est prête à travailler avec les institutions dans ce processus. Des critères pour l'ouverture, la cessation ou la reprise de tous les dialogues doivent être définis. Souplesse et pragmatisme sont essentiels pour s'adapter à des circonstances et à des interlocuteurs difficiles mais il est également important de faire preuve de cohérence dans ces dialogues. Cela montre clairement que l'Union prend au sérieux cet outil et le valorise en tant que mécanisme permettant de renforcer les droits humains dans les pays tiers, plutôt que comme une fin en soi.

LES AUTRES LIGNES DIRECTRICES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS

Pour chacune des présidences successives, la mise en œuvre de l'ensemble des lignes directrices de l'UE sur les droits humains dans les relations extérieures est un défi permanent. Comme indiqué plus haut, pour transformer ces engagements écrits en actions concrètes, il faut une pression permanente et une bonne compréhension, à tous les niveaux, de la façon dont ces mécanismes doivent fonctionner. Le nombre de lignes directrices n'a cessé de croître ces dernières années, et leur ensemble complet comprend maintenant des lignes directrices sur les enfants dans les conflits armés, sur les droits des enfants, sur la peine de mort, sur les défenseurs des droits humains, sur les dialogues relatifs aux droits humains, et sur la torture et les autres formes de traitements inhumains et dégradants. De plus, l'UE a adopté des lignes directrices sur le droit humanitaire international dans la mesure où cela affecte la protection et la promotion des droits humains.

Cependant, ce développement régulier ne s'est pas accompagné de l'augmentation nécessaire des ressources pour mettre en œuvre les actions prévues par les lignes directrices, de la formation des personnes responsables de leur application, et des efforts de sensibilisation suffisants auprès des personnes qui travaillent dans les missions et délégations de l'UE à l'étranger pour promouvoir l'existence et l'utilité de ces textes.

En particulier, Amnesty International demande à la présidence française d'améliorer en priorité l'application des lignes directrices sur la torture. Le rapport du Parlement européen de 2007 a décrit un certain nombre d'actions qui pourraient améliorer la mise en œuvre de ces lignes directrices, et notamment :

- Apporter une plus grande cohérence aux stratégies intérieures et extérieures de l'UE concernant la torture et les mauvais traitements, par exemple par des avancées dans la signature et la ratification par les États membres du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et,
- Améliorer les connaissances, les instructions et les ressources, pour les missions de l'UE et les délégations de la Commission européenne, pour la mise en œuvre des lignes directrices de l'UE sur la torture, grâce à l'élaboration d'un manuel pratique pour les diplomates.

Ces derniers mois, la présidence française a laissé entendre qu'elle privilégiera le thème de la lutte contre les violences à l'égard des femmes. Il s'agit là d'une bonne nouvelle, et effectivement, la proposition visant à élaborer des critères pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU viendrait compléter utilement les actions de l'UE dans le domaine des droits des femmes. Cependant, il sera également important que ce choix thématique ne détourne pas l'attention de la responsabilité de mettre en œuvre les engagements répondant à l'ensemble des lignes directrices existantes. De plus, tout nouvel engagement devrait être accompagné des ressources correspondantes.

La stratégie de l'UE pour l'Afrique.

La mise en œuvre de **la stratégie de l'UE** pour l'Afrique offre à l'UE une occasion claire d'apporter de la cohérence à son influence en matière de droits humains dans tous les domaines de sa politique en direction de l'Afrique. De plus, la stratégie de l'UE pour l'Afrique comportait un certain nombre d'engagements spécifiques visant à renforcer le système régional de protection des droits humains en Afrique, et à améliorer la coopération entre l'UE et l'Afrique par la promotion des droits humains dans les forums internationaux. La présidence française supervisera l'approbation, avec les partenaires africains, du second plan d'action annuel pour la mise en œuvre de cette stratégie, et devra par conséquent jouer un rôle essentiel pour faire des aspects relatifs aux droits humains une priorité de cette stratégie.

Le traité modificatif, la PESC et le Service d'action extérieure

Lorsque le traité de Lisbonne sera ratifié, une des missions essentielles des futures présidences sera de veiller à ce que les droits humains soient placés au cœur de tous les aspects de la PESC, et notamment du nouveau **Service d'action extérieure**. Les changements structurels dans les services diplomatiques de l'UE offrent l'occasion de placer la promotion des droits humains au premier plan du travail des missions et délégations de l'Union. Dans chacune de ses missions et de ses délégations, une personne chargée des droits humains devra être désignée, et cette responsabilité devra être intégrée à ses objectifs.

Amnesty International appelle la présidence française à promouvoir :

- ◆ Recentrer l'attention sur la mise en œuvre de tous les mécanismes actuels de l'UE concernant la promotion et le respect des droits humains dans les pays tiers.
- ◆ Faire des droits humains la priorité au centre de tous les domaines des politiques de l'UE avec les pays tiers.

Défi particulier pour la présidence française :

- ✓ **Inciter les autres États membres à prévoir des ressources suffisantes pour la mise en œuvre des engagements existants relatifs aux droits humains.**
- ✓ **Organiser un atelier, au Forum des droits de l'homme en décembre, pour établir avec les ONG un projet de guide pratique pour les diplomates, concernant l'application des directives de l'UE sur la torture.**

10. L'obligation de rendre des comptes

Amnesty International n'a de cesse de demander que l'UE dispose d'une **politique des droits humains cohérente** et conséquente, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. Ceci nécessite non seulement des moyens (c'est-à-dire des principes et des instruments) mais aussi une mise en œuvre systématique des mécanismes permettant d'observer et de traiter les problèmes qui se posent. Cependant, on constate un manque de motivation pour répondre aux graves violations des droits humains au sein de l'Union, ce qui a entraîné un déficit sur le plan intérieur qui affecte à son tour la crédibilité et le potentiel du rôle de l'UE dans le monde.

Il est possible d'enrayer le déclin de la crédibilité de l'UE en s'efforçant de combler **ce déficit de responsabilité** dans la politique de l'Union en matière de droits humains. Cela revêt trois dimensions :

- la prise en compte : la **réactivité**
- le compte-rendu : la **transparence**
- l'obligation de rendre compte : la **conformité**.

C'est pourquoi Amnesty International demande à la présidence française d'amener l'UE à assumer ses responsabilités juridiques internationales en se dotant de mécanismes transparents à travers lesquels elle devra de rendre compte de ses activités, ainsi que des voies de recours et d'accès à la justice pour les victimes, à travers lesquels les responsables devront répondre des violations commises.

En définitive, **à qui demandons-nous de rendre des comptes ?** Le véritable pouvoir décisionnaire dans la politique de l'UE est la prérogative du Conseil, c'est-à-dire des États membres. C'est là le point crucial lorsqu'il s'agit de savoir comment définir une politique des droits humains qui soit conséquente, crédible et effective. Les États membres semblent souvent jouer un rôle plutôt ambigu lorsqu'il faut proposer une politique globale des droits humains pour l'UE. Dans certains cas on a constaté une position ferme, solide et coordonnée des États membres sur des questions des droits humains, qui montre le poids avec lequel l'Union peut peser (par exemple sur la peine de mort). Dans d'autres situations, on a constaté un déni collectif des carences en matière de droits humains sur le plan intérieur (par exemple sur le programme des « restitutions » illégales). Des attitudes aussi contradictoires font du Conseil de l'UE un leader mondial aux pieds d'argile : les droits humains doivent former le socle de l'Union, constituant l'une de ses valeurs fondamentales.

La Charte européenne des droits fondamentaux a été adoptée pour le 50^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dix ans plus tard, les célébrations devraient laisser la place à un examen critique et constructif, pour savoir où nous en sommes et dans quelle mesure l'UE est comptable de ses actes dans le domaine des droits humains sur son territoire.

Amnesty International appelle la présidence française à promouvoir :

- ◆ Engager un débat constructif sur les mécanismes de responsabilité de l'UE en matière de droits humains.

Défi particulier pour la présidence française :

- ✓ **Promouvoir une déclaration du Conseil qui jetterait les bases d'un examen général de la politique des droits humains de l'UE, tant sur le plan intérieur que sur le plan extérieur.**
- ✓ **En guise de première avancée concrète de l'obligation collective de l'UE de rendre des comptes, promouvoir une réponse du Conseil à la Communication de 2003 de la Commission concernant l'article 7 du TUE.**



Amnesty International EU Office

rue de Trèves, 35, Boîte 3
1040 Brussels

Belgium

Phone: +32 (0)2 502 14 99

Fax: +32 (0)2 502 56 86

E-mail: AmnestyInt@aieu.be

Website: www.amnesty-eu.org