

Pour une Politique européenne de voisinage centrée sur les droits humains

LE "LIVRE BLANC" DU REMDH POUR LA RÉVISION DE LA PEV DE 2015

Des droits humains et de la démocratie comme dimensions essentielles de la Politique européenne de voisinage Sud



Euro-Mediterranean Human Rights Network
Réseau Euro-méditerranéen des droits de l'Homme
الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان

Copenhague/Bruxelles, mai 2015

Réseau Euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH)

Vestergade 16, 2nd floor
DK-1456 Copenhagen K
DANEMARK
Tél: +45 32 64 17 00 17

17, rue de Londres
1050 Brussels
BELGIQUE
Tél: +32 2 503 06 86

www.euromedrights.org

« L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement, et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. »

Article 21, Traité sur l'Union européenne

« Une démocratie qui fonctionne, le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit, tels sont les piliers fondamentaux du partenariat entre l'UE et ses voisins. [...] Une société civile florissante constitue une barrière contre l'autoritarisme. Elle permet aussi aux citoyens de jouer un rôle fondamental dans l'élaboration des politiques et dans les demandes faites aux gouvernements de rendre des comptes. »

Communication commune, 'Une nouvelle réponse à un voisinage en mouvement', mai 2011

« J'aimerais que vous vous concentriez sur les points suivants: développer et renforcer notre politique de voisinage afin de promouvoir la stabilité aux frontières de l'Europe et d'aider les pays voisins à mettre en place et à soutenir des institutions démocratiques [...] »

Lettre de mission envoyée par Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, à Johannes Hahn, Commissaire européen à la Politique européenne de voisinage et aux négociations d'élargissement, 10 septembre 2014

« La PEV vise à établir un espace de démocratie, de stabilité et de prospérité dans les pays du voisinage, fondé sur un attachement à des valeurs fondamentales, notamment l'Etat de droit, la protection des droits de l'homme et l'égalité des sexes. »

Conclusions du Conseil sur le réexamen de la PEV, 20 avril 2015

Introduction

Pourquoi ce Livre blanc?

Ce Livre blanc est publié à l'occasion du processus de consultation lancé par l'Union européenne (UE) le 4 mars 2015. Il représente la vision du Réseau Euro-méditerranéen des droits de l'Homme sur ce que pourrait ou devrait être la dimension "droits humains" de la PEV, et indique les mesures concrètes à prendre pour parvenir à une politique de voisinage centrée sur les droits humains vis-à-vis des pays du Sud.

Le REMDH est un réseau de plus de 80 organisations de défense des droits humains basées dans 30 pays de la région euro-méditerranéenne. Créé en 1997 en réponse à la Déclaration de Barcelone et à l'établissement du Partenariat euro-méditerranéen, le REMDH est fermement convaincu de la valeur de la coopération et du dialogue entre les deux rives de la Méditerranée, et de la nécessité de mettre pleinement en œuvre dans la région les normes des droits de l'Homme et de la démocratie.

L'abandon du Processus de Barcelone au profit de l'Union pour la Méditerranée (UpM) n'a pas changé les objectifs du REMDH alors qu'en même temps, la création de l'UpM orientait les rapports entre l'UE et les pays du sud de la Méditerranée vers une approche quasiment exclusivement économique et financière, privilégiant des relations plus bilatérales que multilatérales au préjudice d'une vision d'ensemble du devenir de cette région.

Des débuts du Processus de Barcelone à la nouvelle version de la PEV en 2011, le REMDH a suivi de près les relations entre l'UE et ses Etats membres, d'une part, et ses voisins du Sud-Méditerranée d'autre part. Grâce à ses nombreuses prises de position, le Réseau a contribué à l'implication de ses membres dans les consultations formelles et informelles et, grâce à ses efforts constants de plaidoyer, il a fait en sorte que la voix des organisations de défense des droits humains, au Nord comme au Sud, soit entendue au niveau de l'Union européenne.

Mettre les droits humains et la démocratie au cœur de la Politique européenne de voisinage ne sert pas seulement l'intérêt de la société civile. Comme l'a lui-même déclaré le Commissaire européen Hahn, dans un discours prononcé à l'occasion de la publication du document de consultation, « C'est dans le propre intérêt de l'Union européenne de développer la paix, la stabilité et la prospérité à ses frontières ». La situation actuelle dans la région montre très clairement que les régimes autoritaires des pays du Sud n'ont pas pu développer et maintenir la sécurité, la stabilité ou la prospérité pour leurs citoyens. La vision de l'UE dans ce domaine – y compris la protection contre les actes terroristes – ne pourra aboutir sur le long terme que grâce à des efforts constants et cohérents pour garantir à tous la jouissance des droits humains et une marche régulière vers la démocratie.

Dans la mesure où les pays du Sud-Méditerranée doivent faire face à des problèmes de plus en plus complexes, tant au niveau régional qu'au niveau local, le REMDH salue cette indispensable révision de la PEV. Cette révision devrait permettre de réaliser des avancées concrètes en faveur de la protection et de la promotion des droits humains. Ce Livre blanc, axé sur la PEV-Sud, vise à identifier des voies possibles pour atteindre cet objectif.

20e anniversaire de la Déclaration de Barcelone, 20 mesures pour améliorer la PEV

1. Élaborer une stratégie en matière de droits humains pour l'ensemble de la région méditerranéenne;
2. Organiser une réunion annuelle rassemblant défenseurs des droits humains et promoteurs de la démocratie de la région Euromed;
3. Rendre les politiques étrangères de l'UE et des États membres à l'égard des pays du Sud de la Méditerranée cohérentes avec les instruments globaux de l'UE en matière de droits humains;
4. Faire des Rapports de suivi actuels des communications officielles de l'UE, accessibles dans un langage simple;
5. Consulter systématiquement les militants des droits humains de façon participative et au moment adéquat, lors de la préparation des dialogues droits de l'homme entre l'UE et les pays tiers;
6. Promouvoir un espace plus large pour la société civile lui permettant de contribuer à la PEV, en le rendant plus transparent et authentique;
7. Accroître le soutien financier aux organisations de défense des droits humains et maintenir un partenariat à long terme avec elles;
8. Soutenir les défenseurs des droits humains en danger, et donner une priorité aux femmes et aux jeunes militants;
9. S'assurer que toutes les politiques, les programmes et les projets de l'UE menés dans le cadre de la PEV intègrent la dimension genre;
10. Ratifier la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence contre les femmes et la violence domestique;
11. Sur le droit de chercher l'asile, faire en sorte d'appliquer les normes internationales en matière de droits de l'Homme et le droit international humanitaire;
12. Mettre fin aux entraves à la libre circulation entre les deux rives de la Méditerranée;
13. Permettre au Parlement européen et aux parlements nationaux d'exercer un contrôle démocratique sur les opérations de surveillance de la migration menées par les États membres et l'Agence Frontex de l'UE;
14. Donner la priorité à la protection des migrants et des réfugiés, et s'assurer que l'Union européenne applique une politique de protection pro-active à l'intérieur de ses frontières;
15. Dans les situations de conflit, soutenir les mécanismes nationaux et internationaux visant à traduire les criminels en justice;
16. Mieux intégrer les politiques communes de l'UE en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, et veiller à ce que le droit international humanitaire soit appliqué;
17. Accueillir les réfugiés fuyant la guerre et leur maintenir ouvertes les frontières de l'UE;
18. Reconnaître sans délai l'Etat de Palestine;
19. S'engager à évaluer, de façon plus fiable et systématique, l'impact des accords commerciaux et du soutien financier de l'UE aux pays voisins sur la situation des droits humains dans ces pays, et mettre sur pied un Observatoire régional à cette fin;
20. Arrêter de stimuler des accords économiques avec les pays qui limitent gravement, voire empêchent, leurs citoyens de défendre leurs droits économiques et sociaux.

I. BRÈVE ÉVALUATION DE LA PEV RÉVISÉE

La PEV a été conçue en 2004 sur le modèle des instruments d'élargissement, à la différence fondamentale près que l'accession à l'UE n'est pas envisagée, en particulier pour les pays de la rive sud de la Méditerranée. En 2011, suite aux soulèvements dans les pays arabes, l'UE a procédé à la révision de la PEV, reconnaissant qu'elle n'était pas parvenue à prendre en compte les aspirations des peuples, et qu'ayant favorisé à court terme la stabilité, les échanges commerciaux, la sécurité et le contrôle des migrations, elle avait conduit à porter atteinte à ses propres valeurs en matière de droits humains et de démocratie.

Depuis lors, l'UE a cherché à moduler son approche en fonction de la situation détériorée des droits humains, en adaptant son soutien financier et humanitaire à chaque pays. Cette approche différenciée a été bien accueillie par le REMDH, de même que le soutien plus important à la société civile, le principe de "démocratie approfondie et durable" et le principe "more for more" (donnant-donnant), autrement dit la mise en place d'un partenariat plus étroit avec les pays du voisinage qui manifestent les avancées les plus nettes en faveur de réformes démocratiques.

La principale préoccupation du REMDH à propos du principe "more for more" est son application défaillante. Dans certains cas isolés, le REMDH reconnaît que l'UE a pris des positions fermes contre des violations flagrantes des droits humains et qu'elle a appliqué le principe de conditionnalité au soutien de certains programmes. Dans ces cas-là, cela a eu un effet positif immédiat; pour autant, la nouvelle PEV, à l'exception de la Tunisie, a eu un impact négligeable sur la situation des droits humains et sur les progrès vers la démocratie dans les pays concernés. Pour un acteur international de la taille de l'UE, c'est déplorable...

Au niveau multilatéral, l'UE n'a pas réussi à développer une approche régionale holistique sur la façon de soutenir la société civile indépendante, les promoteurs de la démocratie et les militants des droits humains. C'est d'autant plus flagrant vu l'absence de soutien politique apporté à la société civile au niveau régional; une absence combinée aux objectifs purement économiques de l'Union pour la Méditerranée (UpM) et ce, au détriment des droits humains et du soutien à la société civile.

II. PRINCIPES GÉNÉRAUX

Le Printemps arabe a révélé les profondes aspirations des peuples du monde arabe à la justice économique et sociale, aux libertés individuelles et à la dignité humaine. L'oppression, la guerre et les violations des droits humains accablent les différentes sociétés, mais leurs citoyens n'acceptent plus d'être réduits au silence comme auparavant. Les droits humains et la démocratie font désormais partie intégrante du discours sociétal, et ne sont plus limités aux grandes villes. Un changement de génération est en marche, et aujourd'hui, un grand nombre de jeunes - y compris un fort pourcentage de jeunes femmes - réclament légitimement une présence sur la scène politique et sociale.

Le REMDH est persuadé que l'UE doit rester aux côtés des forces démocratiques des pays du Sud. La PEV doit s'appuyer sur les engagements énoncés dans les Traités de l'UE dans ses relations avec les pays tiers, en ce qui concerne les droits humains, la démocratie et l'égalité entre les femmes et les hommes. L'Article 8(1) du Traité sur l'Union européenne indique que l'UE devra développer avec les pays voisins une relation particulière « *fondée sur les valeurs de l'Union, à savoir le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'Etat de droit et le respect des droits de l'Homme, ainsi que la démocratie, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* » (Article 2).

Dans le contexte de la révision de la PEV, le REMDH invite instamment l'UE à appliquer les principes généraux qui suivent :

1. Donner l'exemple – La mise en œuvre de la nouvelle PEV ne sera un succès que dans la mesure où l'UE et ses Etats membres seront capables de respecter la même norme. Les lois répressives adoptées au sein même de l'UE contre la liberté d'expression et de réunion, les mesures d'exception anti-terroristes contraires au respect des droits humains, la croissance des manifestations d'Islamophobie et du racisme en général, les discours de haine et la stigmatisation dont sont victimes les minorités, les migrants et les réfugiés, la violence domestique qui, selon les estimations, frappe un cinquième des femmes européennes, et le refoulement aux frontières de l'UE de personnes qui ont besoin de protection, ont tous des effets dévastateurs sur l'image extérieure de l'UE et sur la crédibilité de ses politiques.

2. Les partenaires de l'UE sont aussi les citoyens – Le document de consultation parle des “partenaires” de l'UE, sans donner la définition de ce terme. Les véritables bénéficiaires de la PEV doivent être les citoyens, en tant que détenteurs de droits, en vue de promouvoir la participation, et notamment celle des femmes. Confrontée à des régimes autoritaires, l'UE doit s'en tenir à une approche fondée sur les droits dans ses programmes et ses projets, en ciblant les personnes dont les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels réclament respect et protection. Outre la “participation”, l'égalité et la non-discrimination doivent être les valeurs essentielles sous-tendant les politiques de l'UE, afin de semer les graines d'une économie durable et soutenir l'élaboration graduelle d'institutions démocratiques des deux côtés de la Méditerranée.

3. La conditionnalité “droits humains” – Bien que le principe “more for more” ait été appliqué de façon incertaine et incohérente, il reste essentiel dans le cadre du soutien aux projets et budgets des Etats, en tant que mesure incitative. La conditionnalité en lien avec les droits humains et les progrès en matière de démocratie doit être confortée par des messages politiques cohérents exprimés dans les documents publics de l'UE, y compris au sein de l'UE, et dans tous les aspects de la coopération politique avec le pays concerné. En cas de détérioration des droits humains, l'UE doit faire en sorte que les responsables de violations ne soient ni soutenus ni encouragés. Il ne s'agit pas ici de positionner l'UE en situation de “tutrice” ou de soumettre toutes les relations institutionnelles à conditions, mais plutôt d'agir de manière ciblée là où l'UE peut apporter une réelle valeur ajoutée, là où les principes essentiels sont en cause. Ainsi, l'UE devrait cesser la coopération avec un Etat dans le cas où celle-ci aurait pour effet une augmentation des violations des droits humains.

4. S'appuyer sur les mesures et instruments existants et les renforcer, plutôt que les remplacer – Au fil des années, dans le domaine des droits humains et de la démocratisation, l'UE a développé des instruments qui font office de chambre d'écho et de plate-forme de dialogue pour la promotion et la protection des droits humains. L'UE doit développer davantage les mécanismes et instruments relatifs aux droits de l'Homme dans le cadre de sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et intensifier leur mise en œuvre : plan d'action et stratégies pays, Lignes directrices et dialogues, feuilles de route pour la société civile et soutien financier ciblé.

5. La société civile comme levier pour la sécurité et la stabilité – Apporter un soutien aux organisations indépendantes de la société civile est essentiel au développement d'un environnement qui permette aux individus et aux groupes de promouvoir les libertés inscrites dans la Déclaration des Droits de l'Homme des Nations Unies, et les autres droits universellement reconnus, tels que stipulés dans des instruments auxquels sont parties de nombreux pays du Sud concernés par la PEV. Cela implique la nécessité d'un soutien accru à la société civile et autres parties prenantes, le respect de leur indépendance, une consultation effective, la transparence et l'accès à l'information, afin de mieux définir et mettre en place des politiques orientées “droits humains”.

III. 20 ANS APRÈS LA DÉCLARATION DE BARCELONE, 20 MESURES POUR UNE NOUVELLE PEV

La révision de la PEV est attendue pour la fin de l'année 2015, aux alentours du vingtième anniversaire de la Déclaration de Barcelone. A cette occasion, le REMDH propose vingt mesures à inclure dans une PEV révisée pour l'après-2015, sous les points suivants :

1. Une dimension “droits humains” renforcée au plan régional

L'adoption de la Déclaration de Barcelone et la création du Partenariat euro-méditerranéen en novembre 1995 ont précédé la PEV-Sud. Cela permet d'initier un processus régional dans lequel les gouvernements de 27 pays et l'Union européenne se sont accordés afin de développer l'Etat de droit et la démocratie au sein de leur système politique, et de respecter les droits humains et les libertés fondamentales. Les 27 pays ont également reconnu le rôle important que pouvait jouer la société civile dans ce processus, en assurant la promotion d'une plus grande compréhension mutuelle et d'une coopération plus étroite entre les peuples.

L'une des conséquences positives du Processus de Barcelone a été le renforcement de la coopération de la société civile au niveau régional, et le fait qu'il a donné lieu à de nombreuses rencontres et à la constitution de réseaux toujours en action aujourd'hui.

Toutefois, vingt ans plus tard, la dimension régionale de la coopération entre l'UE et le Sud-Méditerranée – inscrite depuis 2008 dans le partenariat multilatéral de l'Union pour la Méditerranée – a disparu, si l'on excepte quelques rares conférences ministérielles. En ce qui concerne les droits humains et la société civile, on notera la Conférence ministérielle sur le renforcement du rôle des femmes dans la société, bien qu'elle représente un recul par rapport aux réunions précédentes en termes d'engagements et de suivi.

Le secrétariat de l'UpM traite principalement de projets qui ne comprennent pas une dimension "droits humains". Additionner les projets économiques avec des partenaires privés ne saurait constituer une vision d'ensemble. Malgré certaines tentatives, la Commission européenne, faute de propositions politiques tangibles, n'a pas réussi à créer au niveau régional un véritable "dialogue structuré" avec la société civile.

Outre les relations bilatérales, la future PEV devrait offrir une plate-forme inclusive qui permette de discuter des questions relatives aux droits humains de nature régionale et ce, avec toutes les parties prenantes concernées, y compris les organisations de société civile, les syndicats, les organisations professionnelles et les académiques.

Afin de réintroduire une perspective régionale au sein de la PEV révisée, il conviendrait de prendre les mesures suivantes :

1. Développer **une stratégie régionale "droits humains" pour la Méditerranée**, visant notamment un environnement favorable à la société civile, l'Etat de droit, une politique migratoire fondée sur les droits humains, l'égalité des genres, le respect des minorités (y compris les personnes LGBTI) et l'éducation aux droits humains, afin de contrer le radicalisme et la discrimination et promouvoir la liberté de conscience dans le Nord et dans le Sud ;

2. Organiser une **réunion annuelle régionale EuroMed avec des défenseurs des droits humains et des promoteurs de la démocratie**, pour discuter des moyens d'aller plus loin dans la formulation commune d'une vision régionale, partager les bonnes pratiques, et aborder les préoccupations communes de façon flexible et concrète – y compris en ce qui concerne la protection des militants des droits humains et de la démocratie en danger.

2. Des instruments mieux adaptés pour garantir la cohérence de la politique étrangère de l'UE

Le paysage politique du Sud-Méditerranée n'a jamais été aussi hétérogène que maintenant. En ce sens, l'UE a entrepris à juste titre une approche différenciée (plutôt qu'une approche clé en main applicable à toutes les situations) en fonction de chaque pays. Dans une perspective centrée sur les droits humains et la démocratie, visant à contrer les tendances autocratiques, cela fait sens de conditionner le soutien aux divers régimes politiques aux avancées de la démocratie et du respect de l'Etat de droit.

La conditionnalité incitative aux droits de l'Homme (l'Article 2 des Accords d'association donne à ce principe une base juridique) doit rester au centre des préoccupations et être appliquée avec constance et cohérence pour être prise au sérieux. Faire comme si de rien n'était, en négligeant la promotion du respect des droits humains et de la démocratie dans le cadre de la PEV-Sud, consisterait à ignorer les leçons tirées par l'UE elle-même en 2011, et augmenterait la probabilité de répéter les erreurs passées.

Pour renforcer les instruments de la PEV, il faut aborder la question du manque de constance et de cohérence entre les divers instruments et programmes de l'UE. Les instruments et mécanismes existants de promotion des droits humains et de la démocratie doivent servir de référents, plutôt que de les remplacer ou de servir d'appoints. Par exemple, le nouveau Plan d'action de l'UE sur les droits de l'Homme pour la période 2015-2019 est sur le point d'être adopté (à l'été 2015); la future PEV doit dès lors être en accord avec cet important document de référence, qui montre la voie non seulement aux institutions de l'UE mais aussi à tous les Etats membres.

Un autre exemple est celui des Rapports de suivi, publiés chaque année, qui permettent aux organisations de la société civile et autres parties prenantes de surveiller la mise en œuvre effective de la PEV. Toutefois, le caractère informel de ces rapports, considérés comme de simples documents de travail, limite leur impact politique ainsi que leur utilité pour la société civile.

Pour inciter les voisins de l'Union européenne à s'engager dans des réformes politiques et à respecter les droits humains, les principes démocratiques et l'Etat de droit, le REMDH propose les mesures suivantes :

3. Développer plus avant la coopération et la coordination intérieure/extérieure entre l'UE et ses Etats membres, pour éviter les différences entre leurs politiques respectives. Au niveau institutionnel, le défi est d'améliorer la coopération entre le Service européen d'action extérieure (SEAE) et la Commission européenne. La **PEV révisée et les politiques étrangères des Etats membres** à l'égard du Sud de la Méditerranée doivent **être en phase, et dans le droit fil des instruments "droits de l'Homme"** de l'UE, à savoir le Plan d'action pour les droits de l'Homme, les Lignes directrices de l'UE sur les droits de l'Homme et les stratégies pays ;
4. Améliorer les rapports de suivi de la PEV et faire de ces documents de travail des **communications officielles de l'UE dans un langage simple**, disponibles en ligne pour en faciliter l'accès. Pour les pays qui n'ont pas signé de plan d'action, publier une **évaluation officielle de l'UE sur les progrès et les reculs des pays respectifs**, et en tirer des recommandations adressées aux autorités ;
5. Renforcer les dialogues sur les droits de l'Homme et s'assurer que les militants des droits humains soient consultés au moment adéquat, de façon systématique et participative, conformément aux Lignes directrices de l'UE dans ce domaine ; assurer le suivi des dialogues grâce à des évaluations périodiques et augmenter la périodicité de ces **dialogues "droits de l'Homme"** dans le cadre de la nouvelle PEV, en nommant des représentants de plus haut niveau des deux côtés pour y prendre part ; garantir la participation des organisations indépendantes de la société civile.

3. La société civile indépendante comme partenaire privilégié

En comparaison avec l'année 2011, la situation globale des droits humains et de la démocratie dans la région s'est détériorée et, par extension, l'espace dédié au travail de la société civile s'est réduit, aussi bien sur le plan juridique, avec des lois répressives concernant les ONG et les manifestations, que dans la pratique, en raison d'un environnement qui favorise la stigmatisation des militants des droits humains, accusés d'être des auteurs de troubles, voire des terroristes.

Alors que l'espace réservé au travail légitime de la société civile pour la promotion des droits humains et de la démocratie au niveau national est de plus en plus limité, la solidarité régionale peut et devrait offrir protection, échange de connaissances, renforcement de la confiance et développement des capacités de la société civile. La promotion et le soutien du travail en réseau au niveau régional s'avère bien nécessaire dans des domaines clés tels que les droits humains, la paix, l'environnement, le développement, l'égalité entre les femmes et les hommes, etc.

Les organisations de la société civile et les défenseurs des droits humains sont des agents de changement et de développement. Au travers de ses instruments politiques et financiers, l'UE doit apporter son soutien à un contexte juridique et à des pratiques de mise en œuvre qui puissent permettre à ces organisations et individus d'exercer leur droit légitime à la liberté d'expression, d'association et de réunion. En prenant fermement le parti de la société civile dans la région du Sud-Méditerranée, l'UE enverrait un message clair aux autorités de ces pays. C'est de cette manière que la société civile du Sud aura vraiment le sentiment de participer à la PEV.

Les mesures suivantes sont dès lors proposées :

6. Adopter une **approche participative de la PEV** et promouvoir un environnement favorable à la société civile caractérisé par la transparence et l'accès à l'information, et **développer un véritable dialogue** avec les acteurs de la société civile, en offrant un espace pour de réelles contributions politiques et non un simple partage d'informations ;

7. Renforcer **l'instrument de voisinage pour la société civile** afin de viser un partenariat à plus long terme avec les organisations de défense des droits humains, y compris le **renforcement des capacités** en matière de suivi et de documentation des violations des droits humains, de plaider en faveur des réformes et de participation aux programmes de l'UE ;
8. Faire clairement référence, dans la PEV révisée, à la mise en œuvre des **Lignes directrices de l'UE**, en particulier celles sur les **défenseurs des droits humains**, en vue de soutenir politiquement et financièrement les militants pacifiques qui font l'objet de menaces de la part de leur gouvernement et d'acteurs non-étatiques en raison de leur travail sur les droits humains, et de leur donner de la visibilité, voire, en cas de danger immédiat, leur accorder des visas Schengen de longue durée. La priorité doit être donnée, en particulier, au soutien des défenseuses et des jeunes militants, de façon à encourager l'actuelle émergence d'une nouvelle génération de défenseurs des droits humains dans la région.

4. La question des droits des femmes et de l'égalité des genres

En 2011, la nouvelle PEV n'incluait pas les droits des femmes et l'égalité des genres dans sa première définition de la "démocratie approfondie". Suite au travail de plaidoyer du REMDH, ces questions sont revenues au premier plan en février 2012 quand la Haute Représentante Ashton et le Commissaire Füle ont adressé une lettre commune au Conseil des Affaires étrangères de l'UE. Par exemple, le critère "droits des femmes" a servi à appliquer la conditionnalité au soutien au budget du Maroc, avec un certain effet tangible.

Le Printemps arabe a souligné l'inégalité entre les femmes et les hommes. Les femmes sont descendues dans la rue aux côtés des hommes pour demander le respect des droits humains, y compris les droits des femmes. Dans les années qui ont suivi les soulèvements, un sentiment d'optimisme et d'espoir a prévalu. Toutefois, des institutions sociales profondément enracinées, les normes sociétales, les stéréotypes sexistes, ainsi que les lois et les traditions, constituent toujours un défi à l'égalité des genres dans de nombreux pays euro-méditerranéens. Bien que des avancées ont pu être observées, les femmes ont été marginalisées dans les processus politiques qui ont suivi les soulève-

ments. Aujourd'hui, la participation des femmes à l'économie et à la vie politique dans la région arabe reste l'une des plus faibles au monde, et constitue l'un des principaux obstacles au développement. De plus, la région du sud et de l'est de la Méditerranée est actuellement confrontée à une nouvelle vague de violence envers les femmes en raison des guerres et des conflits provoqués par les régimes et les acteurs non gouvernementaux.

La PEV devrait souligner l'importance de la promotion des droits des femmes et de la parité dans la vie politique, économique, sociale et culturelle. L'UE devrait prendre les mesures suivantes :

9. Intégrer la **dimension genre** dans tous les programmes, politiques et projets dans le cadre de la PEV, tout en augmentant le soutien aux initiatives qui visent à améliorer la situation des femmes ; prévoir des mesures politiques, des instruments et un soutien financier pour la lutte contre la violence envers les femmes et contre l'impunité, et renforcer l'application des Lignes directrices de l'UE sur les violences contre les femmes ;
10. Les Etats membres de l'UE doivent ratifier la **Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique**, et faire en sorte que la ratification de cette convention du Conseil de l'Europe (ouverte aux non-membres) par les gouvernements du Sud soit intégrée aux conditions requises pour un statut avancé.

5. Les voisins des voisins – Une perspective "droits humains" sur les migrations

La question de la protection des migrants sans papiers et des réfugiés demeure une question de droits humains transrégionale et d'une brûlante actualité, étant donné que plusieurs millions de réfugiés fuient la Syrie, que la Libye s'effondre, et que les migrants arrivent en masse en provenance des pays voisins des voisins. Les migrants représentent une opportunité d'enrichissement culturel et des ressources économiques bien utiles pour les Etats membres. Les sociétés des deux rives de la Méditerranée ont énormément bénéficié de leurs échanges commerciaux, avant que l'exigence de visas de court séjour ne soit introduite

par les Etats membres dans les années 1990. De plus, l'UE a adopté une politique d'immigration stricte mais inefficace, sans contrôle démocratique de l'externalisation du contrôle des frontières, par exemple sur l'agence Frontex. Venir en aide aux migrants et aux réfugiés en détresse en haute mer est sévèrement restreint afin de décourager les autres à venir, ce qui entraîne la mort de milliers d'entre eux en mer et transforme la Méditerranée en un cimetière.

L'externalisation accrue du contrôle des frontières et la mise en place de nouvelles barrières n'est pas la solution. En ce qui concerne la sécurité et la lutte contre le terrorisme, ces politiques ont conduit à développer des liens avec des pays classés parmi les pires en matière de respect des droits humains et connus pour criminaliser l'émigration et l'immigration illégales.

Les Partenariats pour la mobilité et les Accords de réadmission ne doivent pas être un compromis visant à augmenter le nombre de renvois de migrants. Les questions relatives aux migrations devraient être abordées dans une perspective "droits humains", et non pas reléguées parmi les problèmes de sécurité ou d'anti-terrorisme. Dans le cadre des relations avec les voisins des voisins de l'UE, il faut reconnaître que les flux migratoires sont principalement devenus Sud-Sud.

Une perspective "droits humains" en matière de migrations requiert que l'UE applique les normes internationales des droits de l'Homme et le droit international humanitaire (DIH) aux droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, en particulier ceux en rapport avec la Convention de Genève, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, la CEDAW, le Pacte relatif aux droits civils et politiques, le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et les conventions pertinentes de l'OIT

Les mesures à considérer à cet égard sont les suivantes :

11. Approcher la **question des migrations** au travers d'une perspective "droits humains", en particulier dans les relations avec les voisins des voisins de l'UE ; appliquer les normes internationales des droits de l'Homme et du droit international humanitaire relatives au droit à chercher l'asile, en toutes circonstances ;

12. Reconsidérer les **Partenariats pour la mobilité**, les dissocier des Accords de réadmission et promouvoir la liberté de mouvement entre les deux rives de la Méditerranée, d'abord en supprimant l'obtention de visas de court séjour, et ensuite en annulant l'exigence d'un visa Schengen, puis en reconsidérant les conditions d'accès à long terme des migrants de manière à ce que les restrictions qui peuvent y être apportées soient exceptionnelles et justifiées ;

13. Garantir un **contrôle démocratique** par les parlements nationaux et le Parlement européen sur les opérations gérées par les Etats membres et l'Agence Frontex de l'UE, et sur les accords signés par Frontex avec des pays tiers ;

14. Faire prévaloir en toutes circonstances la protection des migrants et réfugiés sur toute autre considération ; adopter une **politique de protection proactive au sein même de l'UE** afin de mieux intégrer les migrants et les réfugiés et valoriser leurs apports ; **soutenir les efforts des pays du sud de la Méditerranée** pour traiter les migrants et les réfugiés conformément aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire et, pour ceux qui ont fait ce choix, soutenir les processus de régularisation et d'intégration.

6. Les conflits dans le voisinage Sud

Quatre ans après le déclenchement d'une guerre civile tragiquement destructive en Syrie, la communauté internationale n'a pas réussi à aborder de front la question de l'impunité des responsables de violations des droits humains, et peu a été fait pour protéger les civils des violations commises par le gouvernement syrien ou par les autres belligérants. L'UE a imposé des sanctions au régime d'Assad, tandis que la plupart des Etats membres ont interrompu leurs relations bilatérales avec les autorités syriennes. Cependant, l'intérêt que les gouvernements occidentaux et les médias internationaux accordent au groupe Daesh/Etat islamique a détourné l'attention et fait passer les violations perpétrées par le gouvernement syrien au second plan. La guerre a produit des réfugiés à une échelle inédite depuis plusieurs décennies, et les services sociaux dans les pays voisins, comme le Liban avec une proportion d'un Syrien pour trois Libanais, croulent sous la charge.

En Israël/Palestine, où des mesures cohérentes sont nécessaires pour mettre fin à l'occupation israélienne de la Cisjordanie, de Gaza et de Jérusalem-Est, l'incapacité à garantir la redevabilité par le biais de mécanismes nationaux ou internationaux a eu pour résultat d'aggraver les violations des droits humains, comme lors de la guerre de Gaza en 2014. La Commission d'enquête des Nations unies sur la guerre à Gaza et la Cour pénale internationale devraient recevoir le soutien total et inconditionnel de l'UE et de ses Etats membres.

Dans le cadre de la nouvelle PEV, l'UE doit aborder les nombreux conflits et crises de la région, y compris la militarisation croissante instaurée par les acteurs gouvernementaux et non-étatiques, et fonder ses actions sur le respect des droits de l'Homme et du droit international humanitaire comme principes de base. Cela devrait être le cas pour des questions telles que la redevabilité, la lutte contre l'impunité des responsables de violations, ou l'accès à la CPI. Le cas échéant, le cadre de la PEV devrait aussi aborder la question des violences faites aux femmes et aux enfants, compte tenu des viols et violences sexuelles systématiques commis envers les femmes et les jeunes filles dans la plupart des conflits armés. Enfin, il devrait aussi aborder la mise en œuvre par l'UE de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité, qui réaffirme l'importance du rôle des femmes dans la prévention et la résolution des conflits, les négociations de paix, la construction et le maintien de la paix, la réponse humanitaire et la reconstruction après les conflits.

Pour cette raison, l'UE et ses Etats membres devraient prendre les mesures suivantes:

15. Soutenir activement les mécanismes qui permettent de garantir la redevabilité pour les crimes graves dans les situations de conflit dans la région en cas d'échec des mécanismes nationaux, et sans appliquer une approche "deux poids deux mesures" ; lorsque ces mécanismes échouent, encourager les Etats membres à appliquer la juridiction universelle pour amener les auteurs des crimes devant la justice ;

16. Renforcer l'intégration de la Politique étrangère et de sécurité commune et la Politique de sécurité et de défense commune (PESC et PSDC), en appliquant les Lignes directrices de l'UE concernant la promotion du droit in-

ternational humanitaire, les Lignes directrices de l'UE sur les violences contre les femmes et les jeunes filles, et les Lignes directrices de l'UE sur les enfants face aux conflits armés ;

17. Accueillir les réfugiés qui fuient la guerre et leur maintenir ouvertes les frontières de l'UE, renforcer les opérations de recherche et de sauvetage en mer, et établir dans tous les Etats membres des mécanismes efficaces de regroupement familial pour les réfugiés qui fuient la guerre ; mettre en œuvre de toute urgence le cadre législatif existant au niveau communautaire européen, en particulier la Directive sur la protection temporaire de 2001 ;

18. Reconnaître sans délai l'Etat de Palestine et soumettre les accords passés avec l'Etat d'Israël au respect de ses obligations internationales et humanitaires.

7. Soutien financier et Accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA)

Depuis le début de la PEV, la promotion du libre-échange régional a toujours été un élément clé de la politique de l'UE. En ce qui concerne les pays du Sud de la Méditerranée, les négociations relatives aux Accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA) sont l'un des quatre piliers de la PEV actuelle; les autres piliers étant les Partenariats pour la mobilité, la «promotion de la démocratie approfondie» et le soutien de la société civile.

Alors qu'une zone euro-méditerranéenne de libre-échange pour les produits industriels est en cours de création, des négociations entre l'UE et l'Egypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie ont été (ou vont être) lancées à propos des ALECA pour la libéralisation de l'agriculture et des services.

Le REMDH est préoccupé par les informations alarmantes selon lesquelles, dans la conjoncture politique actuelle, une zone de libre-échange généralisé pourrait potentiellement avoir un impact à court terme entraînant une augmentation du chômage, une chute des niveaux de salaire, une plus grande vulnérabilité des foyers pauvres face aux fluctuations des prix du marché pour les produits alimentaires de base, etc.

Le REMDH est aussi préoccupé par le fait qu'une plus grande libéralisation du commerce, en l'état actuel, limitera la possibilité pour les pays qui ont vécu le "Printemps arabe" de définir leurs propres objectifs de développement et leurs politiques publiques. La libéralisation économique, par exemple la libre circulation des capitaux et le rapatriement des profits, conduit à des traités d'investissement bilatéraux avec des compagnies multinationales, ce qui limite le contrôle gouvernemental des exigences en matière de performance sociale, entre autres.

Ce ne sont pas seulement les aspects économiques de la zone de libre-échange per se qui inquiètent le REMDH, mais aussi le droit des citoyens à contrôler démocratiquement les politiques économiques et sociales en œuvre dans leur pays, y compris les politiques gouvernementales et les accords avec les institutions de l'UE, la Commission européenne et la BEI/FEMIP, et les institutions financières.

Pour cette raison, l'UE et ses Etats membres devraient :

- 19.** A) Entreprendre des évaluations systématiques de l'impact sur les droits humains, y compris en ce qui concerne la dimension genre, des accords commerciaux et du soutien financier de l'UE aux programmes et projets dans le cadre de la PEV, afin de garantir qu'ils soient conformes à l'obligation de respecter, protéger et honorer les droits des personnes ;
B) Mettre en place un **Observatoire régional chargé d'évaluer l'impact des relations économiques entre l'UE et les pays du Sud-Méditerranée** sur les droits humains des citoyens, sur les deux rives de la Méditerranée, ainsi que sur les droits des migrants/réfugiés et des travailleurs nomades ;
- 20.** Les accords économiques de l'UE avec des pays dans lesquels sont gravement entravées ou rendues impossibles la **participation démocratique des citoyens**, notamment celle des femmes, au développement de la société, et la promotion et la protection de leurs droits économiques et sociaux devraient être prohibés, ainsi que **le recours à des cours d'arbitrage non étatiques** dans les rapports entre Etats.

Conclusion – Pour une PEV régionale respectueuse des droits et axée sur les résultats

Étant le principal partenaire commercial et la première source d'investissements dans les pays du Sud-Méditerranée, l'UE devrait utiliser sa position pour influencer les politiques de ces pays en matière de droits humains et de réformes démocratiques. Toutefois, l'UE est souvent perçue comme un acteur qui parle beaucoup mais qui agit peu, faute d'accompagner ses négociations commerciales et financières de messages politiques constants et cohérents. La politique étrangère de l'UE reste faible par rapport à sa taille économique, et elle reste souvent au niveau du "plus petit commun dénominateur" des Etats membres lorsqu'il s'agit de défis politiques à plus grande échelle.

Vingt ans après la déclaration de Barcelone, la révision de la PEV est une occasion unique de passer à la vitesse supérieure dans les relations bilatérales et de renforcer les dimensions régionales de la PEV. En 1995, tous les signataires de la Déclaration de Barcelone se sont engagés à *"respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que garantir l'exercice effectif et légitime de ces droits et libertés, y compris la liberté d'expression, la liberté d'association à des fins pacifiques et la liberté de pensée, de conscience et de religion"* et à *"encourager les actions de soutien en faveur des institutions démocratiques et du renforcement de l'Etat de droit et de la société civile"*.

La Politique européenne de voisinage révisée n'aura de sens que si elle fait réellement des droits humains le vecteur de son action. L'UE doit faire preuve de courage et réformer ses politiques si elle veut être prise au sérieux, tant par les gouvernements que par la société civile. Un retour à l'époque désastreuse où l'UE favorisait la stabilité à court terme des Etats autocratiques au détriment des peuples aurait un effet dévastateur sur la crédibilité de l'UE et de ses Etats membres, surtout aux yeux des citoyens de la région. Cela brouillerait la perception que les pays du sud de la Méditerranée ont de la démocratie, en hypothéquant les progrès démocratiques pour les vingt prochaines années. L'enjeu reste donc de mettre en adéquation, d'une part, les principes proclamés par l'UE et, d'autre part, ses intérêts et actes à court terme, mais aussi d'accompagner le choix des peuples en faveur des droits humains et de la démocratie.