

PREMIÈRE PARTIE : L'Union européenne

L'Union européenne (UE) est le fruit de la volonté de pays européens de coopérer sur des questions politiques et économiques, grâce à l'adoption d'une législation et de politiques communes. D'un point de vue historique, l'Union a contribué à faire progresser la paix et la réconciliation, la démocratie et les droits humains en Europe, mais elle fait aujourd'hui face à de sérieux défis en matière de cohésion. L'un des principaux objectifs de l'UE est, selon ses propres termes, de « promouvoir les droits de l'Homme, aussi bien dans l'Union que dans le reste du monde ».²

L'UE telle que nous la connaissons aujourd'hui est le résultat d'une évolution progressive à partir de la création, par six pays européens dans les années 1950³, d'une entité coopérative commerciale et économique libre. À mesure que le partenariat se transformait en un marché commun, permettant la libre circulation des personnes, des services et des marchandises, sa zone d'influence s'est mise à s'étendre au-delà des États membres fondateurs dès les années 1970. La coopération et la coordination politiques se sont renforcées au sein de ce qui portait alors le nom de « Communauté économique européenne ». Sa prospérité s'est accrue, ainsi que le désir des États non membres de la rejoindre. L'organisation, appelée « Union européenne » depuis 1993, s'est élargie en 2013 jusqu'à atteindre ses 28 membres actuels⁴. L'élargissement le plus grand et le plus important sur le plan symbolique a eu lieu en 2004, avec l'intégration de dix États membres supplémentaires.

Contrairement à la coopération dans les secteurs économiques et commerciaux, l'intégration de l'UE dans le domaine de la politique étrangère a été plus lente à se mettre en place. Bien qu'une forme de coordination de la politique étrangère ait commencé en 1970, l'adoption de la Politique étrangère et de sécurité commune

(PESC) n'a eu lieu qu'en 1993. Cette dernière a pris peu à peu de l'importance dans l'agenda européen. En 2009, le Traité de Lisbonne a créé le poste de Haut Représentant/Vice-Président de la Commission (HR/VP) pour prendre la tête de la politique étrangère, remplaçant le système de présidence tournante des États membres dans ce domaine. Toutefois, malgré cette nouvelle disposition, la prise de décisions relatives à la politique étrangère de l'UE reste toujours principalement dominée par les gouvernements des États membres.

Le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne (qui représentent tous deux les intérêts des États membres), la Commission européenne (qui représente les intérêts de l'Union dans son ensemble), le Service européen pour l'action extérieure (SEAE, l'organe diplomatique de l'UE) et le Parlement européen (qui représente les citoyens de l'UE) sont les institutions européennes les plus pertinentes en termes de plaidoyer pour la politique étrangère et les droits humains.⁵ Dans ce domaine, en principe, le Conseil de l'UE (à savoir les ministres représentant les gouvernements des États membres) prend les décisions par consensus ou à l'unanimité. Ces décisions sont ensuite exécutées par le SEAE, qui est dirigé par la HR/VP. Le Parlement européen joue un rôle essentiellement consultatif.

Ce modèle ne s'applique pas aux questions de migration (qui sont considérées comme faisant partie de la politique intérieure de l'UE), pour lesquelles les décisions du Conseil de l'UE sont prises par vote à la majorité et le Parlement européen joue un rôle de co-législateur et de négociateur direct.

Les États membres de l'UE

● États membres de l'UE

▨ Quitte l'UE

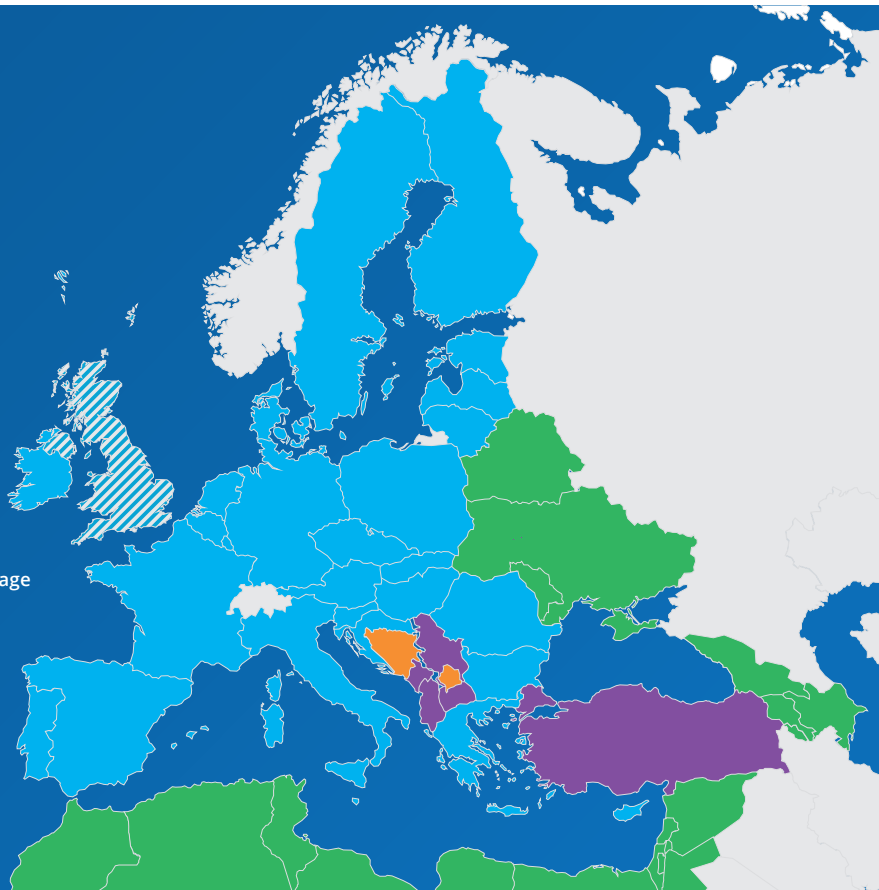
Sur la voie de l'adhésion à l'UE

● Pays candidats

● Candidats potentiels

Voisinage européen

● Pays de la Politique européenne de voisinage



1. Le Conseil européen

Le Conseil européen (EUCO) se compose des chefs d'État et de gouvernement de l'ensemble des États membres, du président du Conseil européen et du président de la Commission européenne. La HR/VP prend part aux réunions du Conseil européen, créant ainsi un lien avec le Conseil des Affaires étrangères de l'UE (CAE) qu'elle préside. Le président du Conseil européen est désigné par les chefs d'État et de gouvernement pour un mandat de deux ans et demi (avec possibilité d'être renouvelé à une reprise). Sa mission est de coordonner et de superviser le travail de l'EUCO.⁶

Le Conseil européen se réunit en général quatre fois par an à Bruxelles. Son rôle consiste à définir « les orientations et les priorités politiques générales de l'UE ».⁷ Ses positions sont généralement prises par consensus et rendues publiques en tant que conclusions ou déclarations du Conseil européen.

2. Les États membres de l'UE

Alors que les États membres décident de la politique étrangère de l'UE en parvenant à un consensus et en s'efforçant de voter à l'unanimité, les positions politiques des différents États membres, définies par leur gouvernement au niveau des capitales, jouent un rôle crucial dans la définition de la politique finale de l'UE. C'est pourquoi il est indispensable de mener des activités de plaidoyer en matière de politique étrangère auprès des différents États membres, dans les capitales et à Bruxelles au niveau des représentations permanentes.

L'intérêt et l'engagement des différents États membres de l'UE à l'égard de la région MENA, ainsi que leur volonté politique et leur capacité d'adopter des mesures relatives aux droits humains, diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. L'orientation politique du gouvernement au pouvoir, les intérêts en matière de politique étrangère (intérêts politiques, économiques, migratoires, etc.), les liens historiques avec les différents pays tiers, et l'activité du parlement national et de la société civile sont autant d'éléments à prendre en compte. Certains États membres de l'UE sont fortement représentés à l'étranger, en termes de nombre d'ambassades et de quantité de personnel qui y travaille, alors que d'autres n'accordent pas autant de priorité à leur politique étrangère. Certains États membres sont très impliqués dans la région MENA en raison de leur héritage historique, de leur proximité géographique, ou de leurs liens culturels, économiques ou politiques. Il s'agit généralement des pays du sud de l'Europe comme la France, l'Italie, l'Espagne et la Grèce, ainsi que Chypre et Malte. Le rôle central de la France dans les relations de l'UE avec les pays du Maghreb illustre bien cette situation. Néanmoins, il arrive souvent que ces liens étroits empêchent ces pays de prendre des positions fermes quant aux droits humains. De leur côté, les pays de l'Europe orientale sont souvent peu intéressés à s'engager politiquement dans la région MENA. Enfin, plusieurs pays du Nord de l'Europe, tels que le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède, promeuvent traditionnellement les droits humains dans leur politique étrangère.

Au niveau des États membres, la politique étrangère est élaborée et mise en œuvre par leur ministère des Affaires étrangères respectif. Les États membres sont représentés au sein de l'UE par des représentants permanents ayant le statut d'ambassadeurs et le personnel de la représentation permanente du pays à Bruxelles. Ces derniers sont responsables de régions (telles que les régions du Maghreb et du Machrek) ou de thématiques spécifiques (telles que les droits humains ou les questions migratoires).

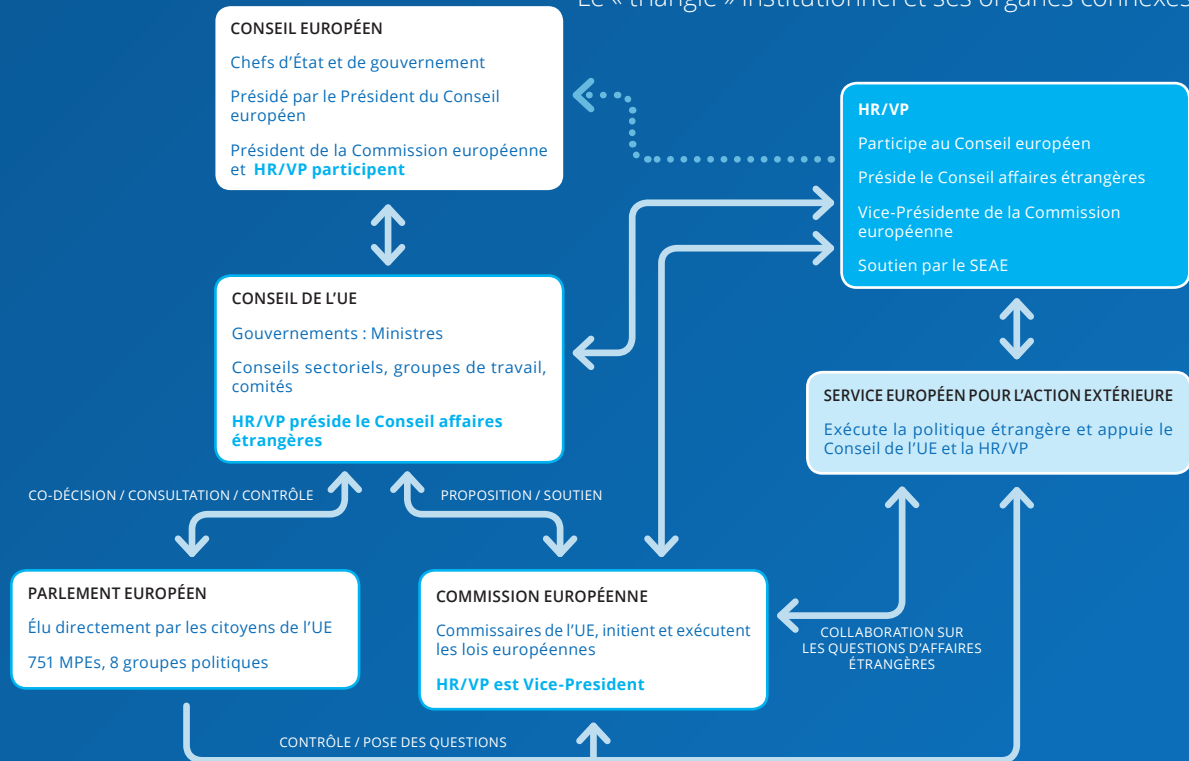
Les parlements nationaux des États membres peuvent jouer un rôle important en matière de politique étrangère. Les parlementaires surveillent la mise en œuvre des décisions de politique étrangère, y compris dans le domaine des droits humains, prises aussi bien par leur propre gouvernement que par l'UE. Certains parlements disposent de comités permanents sur les affaires étrangères, les affaires de l'Union européenne ou les droits humains, qui peuvent mener des enquêtes, publier des rapports, organiser des auditions et formuler des recommandations destinées au ministère des Affaires étrangères. Au sein d'autres parlements, les parlementaires établissent des groupes d'amitié ou de solidarité avec des pays de la région MENA, ce qui démontre un intérêt réel à l'égard de ces États.⁸ Chaque parlementaire peut poser des questions à son ministère des Affaires étrangères et proposer des résolutions critiquant les politiques ou leur mise en œuvre, ou exigeant une intervention du gouvernement. Contrairement à celles du Parlement européen, ces résolutions sont généralement contraignantes pour le gouvernement. Le ministre des Affaires étrangères peut être convoqué par le parlement afin de répondre à des questions dans le cadre d'un débat sur une question spécifique en matière de droits humains. Les parlementaires nationaux peuvent visiter des pays tiers, où ils peuvent rencontrer la société civile, soulever des questions de droits humains et aborder des cas individuels avec leurs homologues et les autorités locales.

SUR LE TERRAIN :

Dans les pays tiers, les ambassades et les consulats des États membres de l'UE représentent et défendent les intérêts de leur pays, en prêtant assistance à leurs ressortissants nationaux et en délivrant des visas aux ressortissants étrangers.

Les ambassades de l'UE ont l'obligation d'agir conformément aux positions communes (contraignantes) de l'UE et sont supposées mettre en œuvre ses politiques (non contraignantes), telles que les lignes directrices de l'UE en matière de droits de l'Homme ou le plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie⁹. Cependant, en plus des politiques de l'UE, chaque État membre possède sa propre politique étrangère, migratoire et des droits humains, et dispose d'instruments similaires à ceux de l'UE : démarches¹⁰, déclarations publiques et financements. Les ambassadeurs, les représentants du gouvernement en visite ou les parlementaires nationaux peuvent soulever des questions de droits humains et des cas individuels, soit de façon ponctuelle lors de réunions avec les autorités locales, soit dans le cadre de réunions régulières ou d'accords bilatéraux avec le gouvernement. Ces visites sont organisées par les ambassades et constituent des occasions déterminantes pour influencer les politiques des États membres.

Le « triangle » institutionnel et ses organes connexes



3. Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne est l'institution au sein de laquelle les gouvernements de l'ensemble des États membres de l'UE sont représentés. Les ministres des États membres se réunissent en dix formations différentes du Conseil, chacune d'entre elles traitant d'un domaine politique particulier.

Une des formations du Conseil de l'UE est le **Conseil des Affaires étrangères (CAE)**, au sein duquel les ministres des Affaires étrangères des États membres de l'UE se réunissent approximativement une fois par mois. Il est présidé par la Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères (HR/VP, voir ci-dessous). Le CAE prend des décisions relatives à l'orientation politique de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE. Il peut en outre adopter des positions sur les violations des droits humains dans les pays non membres de l'UE et décider des mesures que l'UE prendra pour y répondre. Ces mesures peuvent inclure des sanctions à l'égard de politiques ou d'individus, telles que la limitation d'admission sur le territoire de l'UE ou le gel des avoirs des individus responsables de violations des droits humains.¹¹ Les positions et les mesures du Conseil devant être mises en place sont consignées dans les conclusions du Conseil des Affaires étrangères.¹²

Les États membres établissent l'ordre du jour du CAE en proposant que des sujets particuliers soient abordés ou que l'UE mène des actions spécifiques, et en mobilisant d'autres États membres pour soutenir leur position. Les États membres peuvent par ailleurs bloquer l'action de l'UE puisque les décisions du CAE sont prises par consensus ou à l'unanimité et non à la majorité. C'est pourquoi l'ensemble des États membres doit se mettre d'accord sur une ligne de conduite à adopter. Une conséquence de cette obligation de consensus ou d'unanimité est que les positions de l'UE sont souvent « édulcorées » suite aux discussions à huis clos entre les États membres. Les positions de l'UE sont donc difficiles à influencer en raison, d'une part, d'un manque de transparence concernant la position de chaque État membre et, d'autre part, de la capacité des États membres plus puissants d'aligner les décisions collectives sur leurs intérêts personnels.

LE CONSEIL DE L'EUROPE

Le Conseil de l'Union européenne ne doit pas être confondu avec le [Conseil de l'Europe](#). Ce dernier rassemble 47 pays européens membres, dont la Russie et la Turquie. Fondé en 1949, le Conseil de l'Europe a pour mission de promouvoir les principes communs et démocratiques basés sur la Convention européenne des droits de l'Homme. Il fonctionne par le biais de mécanismes de protection des droits humains, tels que la Cour européenne des droits de l'Homme, basée à Strasbourg. Il n'est pas institutionnellement lié au travail de l'UE.

Le travail du CAE est préparé par le [Comité politique et de sécurité \(COPS\)](#). Ce dernier se compose des ambassadeurs des États membres à l'UE et est présidé par le SEAE. Le COPS coordonne et apporte l'expertise nécessaire dans le domaine de la politique étrangère. Il est soutenu par plusieurs groupes de travail thématiques et géographiques. Pour les membres de EuroMed Droits, le groupe de travail le plus important est le Groupe de travail « Maghreb/Machrek » (MAMA). Ce groupe composé de représentants des États membres de l'UE et présidé par le SEAE se réunit deux fois par semaine. Dans le cadre de son mandat visant à superviser et formuler la politique de l'UE vis-à-vis des pays sud-méditerranéens, il aborde la situation des droits humains et les actions que l'UE devrait mener. Sa mission primordiale consiste à préparer les Conclusions du CAE concernant les pays de la région. Ces dernières passent ensuite par le COPS avant d'être adoptées. Avec l'aide du SEAE, le Groupe de travail MAMA prépare les réunions des Conseils d'association¹³ et les déclarations publiques de l'UE sur la région sud-méditerranéenne. Il discute et décide également de l'ordre du jour, préparé par le SEAE, des sous-comités « Droits de l'Homme » entre l'UE et les pays sud-méditerranéens. Enfin, sur la base des propositions du SEAE, le groupe de travail MAMA a la charge de s'accorder sur les priorités de partenariat de la Politique européenne de voisinage (PEV) (connues sous

Le Conseil de l'Union européenne

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Conseil des Affaires étrangères
Ministres des Affaires étrangères
des États membres
Présidé par la HR/VP
Assisté par le SEAE à Bruxelles

COMITÉ DES REPRÉSENTANTS PERMANENTS – COREPER

**Représentants permanents
des États membres**
Ambassadeurs des États
membres

GROUPES DE TRAVAIL/COMITÉS sur d'autres sujets que les affaires étrangères

*Ex. : Comité stratégique sur
l'immigration, les frontières et l'asile*

**Personnel des représentations
permanentes**
des États membres auprès de
l'UE à Bruxelles, ou venant des
capitales

COMITÉ POLITIQUE ET DE SÉCURITÉ – COPS

**Représentants permanents
des États membres**
Ambassadeurs des États
membres au COPS

GROUPES DE TRAVAIL/COMITÉS sur des sujets relatifs aux affaires étrangères

*Ex. : Groupe Maghreb- Machrek,
Groupe Droits de l'Homme*

**Personnel des représentations
permanentes**
des États membres auprès de
l'UE à Bruxelles, ou venant des
capitales

le nom de « plans d'action » avant la révision de la PEV en 2015) avant leur soumission à un niveau plus élevé.

Un autre groupe de travail pertinent est le Groupe de travail « Droits de l'Homme » (COHOM). Ce dernier est chargé de déterminer les positions et les politiques de l'UE relatives aux droits humains dans la politique étrangère et de surveiller la mise en œuvre des instruments à cet effet, tels que les lignes directrices de l'UE en matière de droits de l'Homme.¹⁴ Le COHOM supervise la participation de l'UE et coordonne les positions de l'UE au sein des institutions des Nations Unies (ONU). Il est également responsable de la stratégie globale de l'UE en matière de droits humains et de l'intégration des droits humains dans les groupes de travail géographiques, tels que le MAMA. Dès lors, les réunions conjointes MAMA/COHOM permettent de discuter et de se mettre d'accord sur des documents tels que les stratégies par pays en matière de droits de l'Homme et de démocratie¹⁵ pour les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

Les questions de migration sont traitées par la formation du Conseil « Justice et affaires intérieures », au sein de laquelle les ministres de la Justice, des Affaires intérieures ou de l'Intérieur se réunissent environ une fois tous les deux mois.¹⁶ Contrairement au CAE, les conclusions adoptées par cette formation du Conseil sont adoptées selon une procédure de « vote à la majorité qualifiée » et doivent en outre être approuvées par le Parlement européen selon une procédure connue sous le nom de « procédure législative ordinaire ».

Le groupe de travail chargé des questions de migration est le Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile, qui se compose de hauts fonctionnaires des États membres de l'UE, et qui prépare les réunions du Conseil « Justice et Affaires intérieures ».

4. La Haute Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité/Vice-Présidente de la Commission européenne (HR/VP)

L'UE est représentée à l'étranger par la HR/VP, qui préside le Conseil des Affaires étrangères. La Haute Représentante coordonne et met en œuvre la politique étrangère et de sécurité de l'UE. À cet égard, le/la titulaire du mandat visite régulièrement des pays tiers afin de discuter de leurs relations avec l'UE. Le cabinet de la HR/VP comprend une personne chargée des relations avec la société civile et une autre responsable de la région MENA.

La HR/VP peut faire des déclarations publiques portant sur des sujets couverts par la politique étrangère de l'UE, notamment les droits humains. Les déclarations publiques de la HR/VP sont de trois niveaux. Les déclarations « au nom de l'UE » sont rédigées par le SEAE et approuvées par l'ensemble des États membres. Viennent ensuite les déclarations « de la Haute Représentante » et, enfin, à un niveau inférieur, les déclarations « du porte-parole » de la HR/VP,¹⁷ qui ne nécessitent pas l'accord préalable des États membres. Les démarches¹⁸ de l'UE dans le domaine de la politique étrangère relèvent de la responsabilité formelle de la Haute Représentante.

Suite à l'adoption du [cadre stratégique](#) et du plan d'action de l'UE pour la période 2012-2014 en matière de droits de l'Homme et de démocratie,¹⁹ le Conseil des Affaires étrangères a désigné [un représentant spécial de l'Union européenne \(RSUE\) pour les droits de l'Homme](#) afin de soutenir le travail de la HR/VP dans ce domaine et de donner plus d'efficacité et de visibilité à la politique européenne en matière de droits humains. Un [RSUE pour le processus de paix au Proche-Orient](#) a également été désigné, afin de faciliter la reprise de négociations concrètes sur le processus, avec l'objectif de conclure un accord de paix global basé sur une solution à deux États. Les RSUE peuvent rencontrer et s'entretenir avec des organisations de la société civile, des ONG et des défenseurs des droits humains afin d'orienter leur travail. Ils peuvent par ailleurs soulever des cas individuels ainsi que des violations systémiques dans le cadre d'un dialogue avec le gouvernement de pays tiers.

5. Le Service européen pour l'action extérieure

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a été créé en 2010. Il constitue le corps diplomatique de l'UE. Basé à Bruxelles, ce service placé sous l'autorité de la Haute Représentante a pour mission d'aider cette dernière dans son travail.

Le SEAE se divise en plusieurs directions géographiques, comme celle en charge du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA), et une direction thématique « Droits de l'Homme, questions globales et multilatérales ». La direction pour la région MENA compte une unité géographique en charge de l'Égypte, de la Syrie, du Liban et de la Jordanie ; une s'occupant d'Israël, des territoires palestiniens occupés, du processus de paix au Moyen-Orient, et une autre du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie et Libye). Les effectifs au sein de ces unités sont assignés à différents pays en tant que responsables géographiques. Il existe également des unités thématiques qui couvrent les politiques régionales pour la région sud-méditerranéenne, ainsi que la stratégie et les instruments de la Politique européenne de voisinage. Les agents responsables du suivi et de l'élaboration de la politique au sein de la direction pour les droits de l'Homme et les questions globales et multilatérales s'occupent de pays et de régions spécifiques ainsi que de sujets particuliers, tels que la lutte contre la torture, les défenseurs des droits humains, le droit international humanitaire (DIH), etc.

Le SEAE prépare des positions politiques, planifie les ordres du jour en amont des réunions bilatérales et multilatérales (par exemple, les Conseils d'association, les Comités d'association et les sous-comités « Droits de l'Homme »), et rédige des rapports et des déclarations (par exemple, en vue des Conseils d'association, démarches). Par ces différentes activités, le SEAE appuie le travail de la HR/VP, du CAE et de ses groupes de travail. Le personnel du SEAE préside les groupes de travail placés sous l'égide du CAE, y compris les groupes de travail MAMA et COHOM. La division du SEAE en charge des stratégies et des instruments est mandatée par le Conseil de l'UE pour prendre la tête des négociations des plans d'action de la PEV (désormais connus sous le nom de « priorités de partenariat ») et de la rédaction des rapports de suivi sur la mise en œuvre de ces plans, en collaborant dans ce domaine avec la Commission européenne.

SUR LE TERRAIN :

L'Union européenne est représentée dans les pays tiers par des délégations de l'UE. Les chefs de délégation appartiennent officiellement à la structure du SEAE, mais de nombreux membres du personnel des délégations (en particulier ceux de la section Opérations) relèvent directement de la Commission européenne. Pour les ONG locales, les délégations constituent le premier point de contact avec l'UE et, à ce titre, représentent des cibles prioritaires de plaidoyer au-delà de leur rôle de donateurs, vu leur rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE en matière de droits humains.

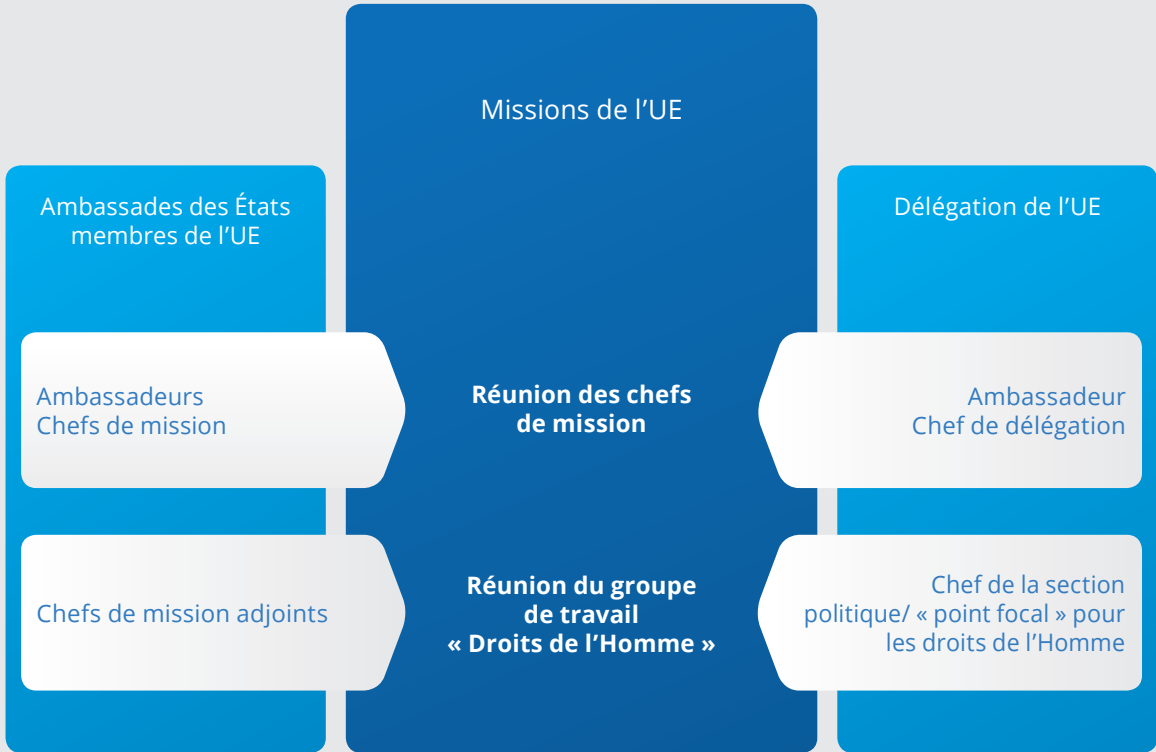
Les délégations sont dirigées par un diplomate ayant le statut d'ambassadeur et se divisent généralement en une section Politique et une section Opérations. Les délégations de l'UE agissent au nom de l'Union, notamment en menant le dialogue politique et en présentant des démarches. La section Opérations est responsable de la gestion des financements et des programmes de l'UE sur le terrain. Chaque délégation doit disposer d'un point focal désigné pour les questions relatives aux droits humains, dont les coordonnées doivent être mentionnées clairement sur le site Internet de la délégation. Conformément aux orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'Homme,²⁰ chaque délégation doit également avoir un agent de liaison pour les défenseurs des droits humains qui coordonne le travail et le soutien de l'UE aux DDH dans le pays. Il s'agit souvent des mêmes personnes, même si dans certains cas, un membre du personnel de l'ambassade de l'un des États membres de l'UE assure la seconde fonction.

Les délégations de l'UE participent à l'élaboration des priorités de partenariat de la PEV (anciennement plans d'action) et des rapports sur leur mise en œuvre (ces derniers étaient connus sous le nom de rapports annuels de suivi avant la révision de la

PEV en 2015). Elles fournissent également des informations aux niveaux plus élevés en amont des réunions du Conseil d'association, du Comité d'association et des sous-comités. Bien que ce ne soit pas toujours le cas, les délégations sont censées consulter régulièrement les ONG locales et rassembler des informations auprès de ces dernières, notamment en marge des réunions des sous-comités « Droits de l'Homme ». Elles sont également supposées faire un compte-rendu de ces réunions à la société civile.

Les délégations de l'UE jouent un rôle essentiel dans la planification des programmes de visite des représentants de l'UE dans les pays de la région MENA, tels que la HR/VP, les commissaires européens, le RSUE pour les droits de l'Homme, les délégations ou les commissions du Parlement européen, ou d'autres membres du SEAE ou de la Commission. Elles peuvent dès lors proposer l'organisation de réunions entre les représentants de l'UE en visite et les organisations locales de la société civile. Les ONG peuvent demander la tenue de telles réunions. La délégation de l'UE est aussi impliquée dans la programmation bilatérale et gère des financements visant spécifiquement à soutenir le développement des capacités et la société civile.

Le chef de la délégation de l'UE et les ambassadeurs des États membres de l'UE, collectivement désignés sous le nom de chefs de mission, se rencontrent régulièrement pour coordonner leur position. En outre, des groupes de travail sur les droits humains sont souvent mis sur pied afin de réunir le personnel en charge de ce thème au sein de la délégation de l'UE et des ambassades. Les actions de l'UE et les questions relatives aux droits humains font l'objet de discussions et de décisions à ces deux niveaux. Les déclarations locales de l'UE sont approuvées collectivement par les chefs de mission.



6. La Commission européenne

La Commission européenne est l'organe exécutif de l'UE. Elle se compose d'un collège de commissaires (actuellement un commissaire provenant de chaque État membre) ainsi que d'une structure bureaucratique pour soutenir leur travail. Les commissaires européens ne sont pas censés représenter les intérêts de leur État membre, mais les intérêts de l'UE dans son ensemble.

Le Conseil européen nomme le président de la Commission européenne qui désigne à son tour les autres commissaires. Ces nominations, pour une période de cinq ans, doivent être approuvées par le Parlement européen. Les commissaires s'occupent de différentes directions générales qui, prises ensemble, constituent la Commission. La Commission européenne a pour mission principale de proposer de nouvelles mesures législatives, de faire appliquer le droit européen, de fixer les objectifs et les actions prioritaires de l'UE et de s'employer à les mettre en œuvre. Elle est aussi chargée de gérer et d'appliquer les politiques et le budget de l'UE, et de représenter l'Union sur la scène internationale dans certains domaines politiques, tels que la migration et le commerce.

Le **commissaire pour l'élargissement et la politique européenne de voisinage** est responsable, entre autres, des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord

La direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) gère les **financements octroyés aux pays de la PEV** dans le cadre de son instrument européen de voisinage (IEV), le successeur de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) pour la période 2007-2013. Elle s'occupe également du mécanisme de voisinage en faveur de la société civile de l'IEV.²¹

La direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) est en charge de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH), qui met des fonds à disposition des ONG de défense des droits humains et de la société civile, ainsi que d'autres fonds thématiques.

pour les questions relevant du mandat de la Commission. Il est aidé dans son travail par la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR). Il voyage régulièrement dans différents pays pour rencontrer les autorités et discuter du développement de leurs relations avec l'UE. Il peut également soulever des préoccupations relatives aux droits humains et faire des déclarations publiques.

Les relations commerciales de l'UE avec des acteurs extérieurs sont gérées par la direction générale du commerce (DG TRADE). Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, l'objectif principal de l'UE est de créer une **zone euro-méditerranéenne de libre-échange**, en levant les barrières au commerce et à l'investissement entre l'UE et les pays sud-méditerranéens et entre les pays sud-méditerranéens eux-mêmes. Les objectifs commerciaux sont à l'origine de plusieurs dispositions des accords euro-méditerranéens d'association.²² La DG TRADE coordonne également les négociations relatives aux accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA) bilatéraux, qu'elle mène avec le Maroc depuis 2013, et avec la Tunisie depuis 2015. Le processus préparatoire en vue du lancement des négociations avec la Jordanie est en cours.

Le commissaire pour la migration, les affaires intérieures et la citoyenneté, et la direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) s'occupent, entre autres, des questions de migration. À titre d'exemple, le personnel de la DG HOME est chargé de négocier des partenariats pour la mobilité bilatéraux entre l'UE et les pays sud-méditerranéens, qui ont pour objectif de renforcer la coopération en matière de gestion des migrations dans cette région.

7. Le Parlement européen

Le Parlement européen (PE) est le seul organe de gouvernance de l'UE directement élu ; il représente la voix des citoyens de l'Union. En tant que tel, il joue un rôle primordial dans le suivi des politiques de l'UE et en formulant des recommandations au Conseil de l'UE et au SEAE. Le PE est l'institution la plus active en faveur des droits humains et la plus solidaire de la société civile. À ce titre, il peut jouer un rôle important en dénonçant les violations des droits humains. Toutefois, contrairement aux parlements nationaux, le Parlement européen n'a guère d'influence ou de pouvoir formel sur la politique étrangère de l'UE car il ne peut pas demander de comptes aux décideurs politiques de la même manière.

Dans d'autres domaines d'action, le PE dispose de pouvoirs législatifs, budgétaires et de supervision, et il adopte la législation de l'UE conjointement avec le Conseil. Il doit approuver le budget annuel de l'UE et peut proposer des amendements à celui-ci ; il supervise ensuite les dépenses. Le PE a donc le droit d'amender le projet de budget prévu pour la politique étrangère et adopte, en tant que co-législateur, les instruments financiers de l'UE pour l'action extérieure. Il doit donner son approbation pour la signature des accords d'association et des accords commerciaux. Le PE a également la compétence d'approuver la personne désignée au poste de HR/VP, et celle-ci doit veiller à ce que les vues du PE soient prises en considération dans l'exercice de ses fonctions. Cette disposition est consolidée par un débat organisé deux fois par an au Parlement européen avec la HR/VP, consacré à l'état d'avancement de la mise en œuvre de la politique étrangère de l'UE.

Le Parlement européen **rassemble 751 députés** (MPE), qui sont élus pour un mandat de cinq ans. Chaque État membre se voit attribuer un certain nombre de sièges selon la taille de sa population. Les différents partis politiques nationaux sont organisés en groupes politiques en fonction de leur programme et de leurs valeurs. Le nom et la composition des groupes peuvent changer entre et pendant les mandats au PE.²⁵

Le Parlement élit un **président** pour le représenter sur la scène internationale et auprès des autres institutions de l'UE. Le président effectue des visites et mène des réunions (également dans des pays tiers) ; il soulève des questions et des cas individuels relatifs aux droits humains, et fait des déclarations publiques.

Par le biais de **questions parlementaires** adressées au Conseil, à la Commission ou au SEAE, les députés européens peuvent faire connaître et exprimer leurs préoccupations quant aux questions de droits humains, et demander aux autres institutions ce qu'elles font ou feront pour remédier à la situation. Les députés européens peuvent également recommander des actions spécifiques.²⁶ Un député seul ou un groupe de députés peut par ailleurs écrire des lettres à la HR/VP en lui demandant d'agir, notamment par le biais d'une déclaration publique.

La **plénière du PE** adopte des résolutions générales relatives aux droits humains, à la PEV et à la région méditerranéenne, ainsi que des résolutions d'urgence en matière de droits humains²⁷. Celles-ci expriment les préoccupations du PE relatives à des violations récentes des droits humains dans des pays tiers spécifiques. Bien qu'elles ne soient pas contraignantes pour les autres institutions de l'UE, ces résolutions peuvent appeler à des mesures de la part du Conseil européen, du Conseil de l'UE, de la Commission européenne, de la HR/VP, du SEAE, des délégations de l'UE, des États membres et des pays tiers. Elles peuvent avoir un impact sur le pays concerné, comme dans le cas de l'Algérie où une résolution d'urgence a provoqué une réaction de la part du gouvernement et attiré l'attention des médias dans le pays même, donnant ainsi de la visibilité aux questions soulevées. Les sujets des résolutions sont proposés par les différents groupes politiques et font l'objet d'un accord par consensus. Le PE publie en outre un rapport annuel sur la situation des droits humains dans les pays non membres de l'UE, et un autre sur le respect des droits fondamentaux au sein de l'UE.

Le PE organise son travail à travers 20 **commissions** parlementaires. Ces dernières formulent des propositions législatives, adoptent des rapports et mènent des négociations avec le Conseil de l'UE concernant la législation. Elles organisent

également des auditions avec des experts et examinent le travail des autres organes et institutions de l'UE. Chaque commission dispose d'un secrétariat administratif pour l'aider dans son travail.²⁸

Les commissions pertinentes par rapport aux droits humains au Moyen-Orient et en Afrique du Nord sont les suivantes :

- » la [commission des Affaires étrangères \(AFET\)](#) a pour objectif d'aider à formuler une politique étrangère cohérente et efficace, qui réponde aux intérêts de l'UE, aux attentes de sécurité de ses citoyens et à la stabilité de son voisinage. Elle surveille en outre sa mise en œuvre. La commission des Affaires étrangères est responsable des questions relatives aux droits humains, à la protection des minorités et à la promotion des valeurs démocratiques dans les pays tiers. Néanmoins, cette commission n'invite généralement pas de représentants d'ONG ou d'organisation de la société civile (OSC) à s'exprimer lors de ses auditions.
- » la [sous-commission des droits de l'Homme \(DROI\)](#) aide la commission des Affaires étrangères et dispose de son propre président. La sous-commission organise des auditions, invite fréquemment des experts d'ONG ou des représentants de la société civile, et adopte des rapports relatifs à des questions de droits humains thématiques ou propres à des pays particuliers.
- » la [commission des droits de la femme et de l'égalité des genres \(FEMM\)](#) se charge de la promotion des droits des femmes au sein de l'UE et dans les pays tiers.
- » la [commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures \(LIBE\)](#) s'occupe de la législation et des questions de responsabilité démocratique en lien avec l'asile et l'immigration ; un domaine dans lequel la législation de l'UE est adoptée en codécision avec le PE.

Il existe actuellement 41 [délégations](#) parlementaires. Les délégations maintiennent des relations et échangent des informations avec les parlements des pays non membres de l'UE. Le PE, grâce à ses délégations, contribue à représenter l'UE à l'étranger, notamment en promouvant la démocratie, le

respect des droits humains et l'État de droit. Les membres des délégations participent à des commissions parlementaires mixtes avec leurs homologues au niveau national (une commission parlementaire mixte avec le Maroc est en place depuis 2010, et une autre avec la Tunisie a été lancée en 2016) et peuvent se rendre dans des pays tiers pour rencontrer des fonctionnaires et la société civile locale. Ils peuvent soulever des questions relatives aux droits humains et des cas individuels, et faire des déclarations publiques. A l'instar des commissions, les délégations nomment des présidents qui jouent un rôle similaire de premier plan dans la définition de l'ordre du jour et dans la représentation de l'institution. Le PE a des délégations pour ses relations avec [Israël](#), [les pays du Maghreb et de l'Union du Maghreb arabe](#), [les pays du Machrek](#), la [Palestine](#). Il existe une [commission parlementaire mixte UE-Turquie](#) et des MPE prennent part à l'[Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée](#).

Les présidents des délégations et des commissions jouent un rôle clé en fixant l'ordre du jour et en soulevant des questions spécifiques lors des réunions.

Le PE a également la capacité d'envoyer des [missions d'observation électorale](#) dans des pays tiers lorsque l'UE y est invitée. Le PE envoie alors une délégation de députés européens pour mener une mission d'observation les jours de l'élection, et il peut ensuite adopter une résolution sur la situation dans le pays concerné.²⁹

8. Le Comité économique et social européen

Le Comité économique et social européen (CESE) est un organe consultatif qui réunit des représentants d'organisations patronales, de syndicats et d'organisations de la société civile basés dans l'UE. Il adopte des opinions (non contraignantes) sur les politiques de l'UE et les adresse au Conseil, à la Commission européenne et au Parlement européen.

Le CESE surveille les relations extérieures de l'UE, notamment les politiques commerciales et de développement, et établit des partenariats avec les organisations de la société civile dans d'autres pays. Son Comité de suivi Euromed³⁰ se focalise sur la politique européenne de voisinage³¹ et prépare le Sommet Euromed annuel des Conseils économiques et sociaux, auquel sont invitées des organisations de la société civile.

Nous sommes une petite organisation... Par où commencer ?

Avant de chercher à développer des contacts avec les institutions européennes à Bruxelles ou avec les États membres au niveau des capitales, les organisations de terrain devraient d'abord entrer en contact avec les représentants de l'UE qui sont les plus proches d'elles, à savoir la délégation de l'UE et les ambassades des États membres, collectivement appelées « missions de l'UE ».

Pour une organisation avec des capacités limitées, ces interlocuteurs constituent leur principale interface avec l'UE. La délégation de l'UE joue un rôle clé dans la mise en œuvre des politiques extérieures de l'UE et dans la gestion des programmes de financement de l'UE. Elle a également un rôle de coordination de plus en plus affirmé dans la promotion des droits humains et le soutien à la société civile. Il y a une délégation de l'UE dans chaque pays de la région, mais l'UE a réduit ses activités en Syrie et sa délégation en Libye est temporairement située à Tunis. Les ambassades des États membres sont également une cible importante pour les organisations de terrain car elles coopèrent activement avec la délégation de l'UE sur un éventail de questions, y compris sur les droits humains, et sont en charge de la mise en œuvre des politiques de leur pays envers le pays d'accueil.