



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.1.2006
COM(2006) 23 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**Programme thématique de promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le
monde dans le cadre des futures perspectives financières (2007-2013)**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Contexte	3
2.1.	Analyse du sujet	3
2.2.	Cadre actuel d'action et de coopération.....	5
2.3.	Expérience tirée de l'IEDDH.....	5
2.4.	Arguments en faveur d'un programme thématique	6
3.	Caractéristiques principales du programme thématique de promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde	7
3.1.	Champ d'application et objectifs	7
3.2.	Orientations et priorités.....	8
3.2.1.	Renforcer le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme là où ils sont le plus menacés et apporter soutien et solidarité aux victimes de répression ou d'exactions	8
3.2.2.	Renforcer le rôle de la société civile dans la promotion des droits de l'homme et de la réforme démocratique, dans le soutien à la prévention des conflits et dans l'extension de la participation et de la représentation politiques.....	9
3.2.3.	Renforcer le cadre international pour la protection des droits de l'homme, l'état de droit et la promotion de la démocratie	11
3.2.4.	Accroître la confiance dans les processus électoraux démocratiques par le développement de l'observation électorale	12
3.3.	Principes de programmation	12

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Programme thématique de promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde dans le cadre des futures perspectives financières (2007-2013)

1. INTRODUCTION

Afin de rationaliser et de simplifier le cadre législatif qui régit actuellement les actions extérieures de la Communauté, la Commission européenne a proposé six nouveaux instruments s'inscrivant dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. Trois d'entre eux (les instruments d'aide humanitaire, de stabilité et d'aide macrofinancière) sont de nature horizontale, de manière à répondre à des situations et des besoins particuliers. Les trois autres (les instruments d'aide de préadhésion, de partenariat et de voisinage européen et l'instrument de coopération au développement et de coopération économique) sont destinés à la mise en œuvre de politiques particulières et ont une couverture géographique bien définie. À l'avenir, ces instruments constitueront les bases légales des dépenses communautaires pour soutenir les programmes de coopération extérieure, y compris les programmes thématiques, et remplaceront les règlements thématiques existants.

Selon ces propositions, les programmes thématiques offrent une valeur ajoutée spécifique et couvrent des activités qui complètent les programmes géographiques, ces derniers demeurant le cadre privilégié pour la coopération communautaire avec les pays tiers¹.

La Commission s'est engagée à ouvrir un débat avec le Parlement européen et le Conseil, par l'intermédiaire de communications officielles à ces deux institutions, concernant le champ d'application, les objectifs et les priorités de chaque programme thématique. Le résultat de ces discussions fournira les orientations politiques pour les étapes de programmation suivantes, notamment l'élaboration des documents stratégiques thématiques conformément aux dispositions des instruments définis ci-dessus.

La présente communication concerne le programme thématique de promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde. Elle se fonde sur des observations recueillies lors d'une consultation publique organisée par la Commission². Les consultations se poursuivront pour les étapes ultérieures de la programmation. La Commission s'attachera également, en coopération avec le Parlement européen, les États membres et les partenaires qui participent au programme thématique, à encourager une réflexion et un débat plus larges sur le rôle de l'Europe en matière d'aide à la démocratie et de promotion des droits de l'homme³.

2. CONTEXTE

2.1. Analyse du sujet

La démocratie et la protection des droits de l'homme sont des valeurs universelles qu'il convient de rechercher en tant que telles; elles sont aussi considérées comme des éléments incontournables en vue d'une réduction efficace de la pauvreté et de la réalisation des objectifs

de développement du millénaire, comme des instruments essentiels de prévention et de résolution des conflits et comme un cadre indispensable à la lutte contre le terrorisme⁴. Les processus démocratiques de responsabilité sont également essentiels pour garantir la transparence gouvernementale et combattre la corruption.

Démocratie et protection des droits de l'homme sont indissociables: les libertés fondamentales que sont les libertés d'expression et d'association sont indispensables au pluralisme politique et au processus de démocratisation, tandis que le contrôle démocratique et la séparation des pouvoirs sont nécessaires au maintien d'un système judiciaire indépendant et de l'État de droit, qui, à leur tour, sont essentiels pour protéger efficacement les droits de l'homme. S'il est possible d'apprécier ces derniers à la lumière de normes internationales universellement acceptées, la démocratie doit, quant à elle, être vue comme un processus se développant de l'intérieur et impliquant toutes les composantes de la société ainsi qu'une série d'institutions tenues de garantir la participation, la représentativité, la réactivité et la responsabilité. C'est avant tout aux populations des pays concernés qu'il appartient de relever le défi permanent que constitue l'instauration et l'entretien d'une culture des droits de l'homme ainsi que le fonctionnement d'une démocratie pour ses citoyens, bien qu'il s'agisse d'un travail particulièrement urgent et difficile dans les démocraties émergentes.

Ces dernières années, les attentes, les engagements et les débats relatifs à la promotion de la démocratie et des droits de l'homme se sont multipliés à tous les niveaux. Des progrès ont été accomplis, notamment grâce à la mobilisation de la société civile locale et à la pression internationale: de nombreux pays se sont acheminés vers des sociétés plus ouvertes et des processus électoraux plus équitables; les engagements et la sensibilisation de l'opinion publique se sont accrus, la législation est plus abondante et son application meilleure en ce qui concerne toute une série de questions relatives aux droits de l'homme; les stratégies de développement donnent davantage de voix aux communautés locales, ce qui contribue à renforcer le pouvoir des faibles et des exclus. De nombreux défis subsistent néanmoins: les élites politiques se révèlent trop souvent dépourvus de sens de responsabilité et répondent mal aux attentes des citoyens, recourant parfois à la répression contre les dissidents et l'opposition. Il arrive que les divisions de la société fondées sur l'appartenance ethnique, la religion ou les classes soient exacerbées au lieu d'être canalisées vers le débat démocratique, semant ainsi les germes de conflits et sapant le pluralisme et le respect des droits de l'homme.

La démocratie et les droits de l'homme sont devenus des thèmes récurrents de la politique étrangère et des actions extérieures de l'Union européenne à travers les dialogues et les conditionnalités politiques, par leur intégration dans les programmes de coopération et grâce à des projets spécifiques. Les approches du développement fondées sur les droits de l'homme⁵ sont de plus en plus répandues, ainsi que le soutien à la gestion de l'état, à la «bonne gouvernance» et au renforcement de la société civile. La politique de développement se donne comme principe de veiller à ce que le pays partenaire s'approprie les processus de développement et de démocratisation, en impliquant les gouvernements et les principaux acteurs concernés au niveau local, y compris les parlements.

Les problèmes liés à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ont eu tendance à monopoliser l'attention au niveau international, mais ils ont aussi commencé à révéler les causes profondes de la violence et l'importance de garantir les droits de l'homme, la primauté du droit et une démocratie ouverte pour éviter la désaffection de certaines communautés et l'émergence d'un climat d'insécurité. La prévention des conflits a donc ajouté une nouvelle dimension aux stratégies de développement et à la collaboration avec la société civile.

2.2. Cadre actuel d'action et de coopération

La politique de l'Union européenne en matière de soutien de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays tiers a été présentée et élaborée au fil des ans par le biais de communications de la Commission, de résolutions du Parlement européen et de conclusions du Conseil. Comme le prévoient les mandats du Traité⁶, l'extension et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, de même que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, figurent désormais systématiquement parmi les objectifs de toute forme de coopération avec les pays tiers.

Les droits de l'homme sont un thème phare, auquel sont consacrés un rapport annuel de l'Union européenne, des communications spécifiques de la Commission, des résolutions et des rapports du Parlement. Certaines questions relatives aux droits de l'homme font par ailleurs l'objet de positions du Conseil⁷. Celui-ci a également insisté sur l'intégration des droits de l'homme et de la démocratisation dans les politiques et les actions extérieures ainsi que sur l'importance du dialogue avec la société civile. Dans le cadre du processus d'élargissement, les critères politiques de Copenhague concernant «la stabilité d'institutions garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme ainsi que le respect et la protection des minorités» confèrent une orientation particulière à la stratégie de préadhésion. Ces objectifs sont soutenus de différentes manières dans le processus de stabilisation et d'association⁸, de même que dans la politique européenne de voisinage⁹. La protection et la promotion des droits de l'homme et de la démocratie sont inscrites dans l'accord de Cotonou et dans la politique de l'UE en matière de gouvernance et de développement¹⁰ en tant qu'éléments à intégrer aux stratégies par pays, aux dialogues et à tout instrument pertinent. Ceci s'est récemment vérifié dans le cas du consensus européen sur le développement¹¹, de la stratégie de l'UE pour l'Afrique¹² et de la dernière proposition de la Commission sur les relations de l'UE avec l'Amérique latine¹³.

L'éventail des instruments de mise en œuvre des politiques de l'UE en matière de la démocratie et des droits de l'homme s'étend du dialogue politique et des démarches diplomatiques à divers outils de coopération technique et financière. L'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) a reçu pour mission spécifique de contribuer à la réalisation des objectifs fixés aux niveaux international et national pour la démocratie et les droits de l'homme, complétant ainsi les actions menées au sein des différents programmes de coopération nationaux et régionaux de la Communauté. Elle repose actuellement sur deux règlements¹⁴; son principal cadre d'action est défini par la communication de la Commission de 2001¹⁵ et les positions connexes du Conseil et du Parlement européen¹⁶ (voir point 2.3, ci-dessous).

Le rôle de la CE dans la gestion des crises ayant pris de l'ampleur ces dernières années, les dimensions liées aux droits de l'homme et à la démocratie ont également été mises en avant dans la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la reconstruction à la suite de conflits. Le mécanisme de réaction rapide¹⁷, qui participe au renforcement des droits de l'homme et de la démocratie en collaboration avec la société civile et d'autres acteurs locaux, vient compléter l'IEDDH en soutenant les mesures d'urgence prises en réaction à des situations de conflit réel ou potentiel.

2.3. Expérience tirée de l'IEDDH

L'IEDDH a considérablement évolué depuis sa création et a fait l'objet de nombreux rapports et évaluations¹⁸. La vocation essentielle de l'IEDDH, fondée sur son principal atout, à savoir

sa capacité à agir sans l'autorisation du gouvernement hôte, est de soutenir les activités de la société civile en matière de promotion des droits de l'homme et de démocratie. Les partenaires de l'IEDDH sont surtout des organisations de la société civile (OSC)¹⁹ locales et internationales, mais certains sont aussi des organismes intergouvernementaux internationaux dotés de compétences particulières.

L'IEDDH s'est efforcée de couvrir une grande variété de sujets répondant aux orientations de l'UE relatives aux droits de l'homme²⁰, ainsi qu'à d'autres objectifs spécifiques, aux instructions et aux suggestions du Conseil et du Parlement essentiellement liés aux droits de l'homme²¹. L'accent a été mis sur des projets monothématiques, évalués sur leurs qualités propres. Bien que leur impact collectif ou leur synergie au niveau national ne soient pas clairement apparus, la plupart des projets de l'IEDDH se sont révélés d'excellente qualité, pris individuellement, et ont produit de bons résultats, souvent dans des situations difficiles.

Dans un registre très différent de la collaboration avec la société civile, l'IEDDH compte à son actif d'importantes contributions aux mécanismes et instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ainsi qu'au système international de justice pénale, y compris à la Cour pénale internationale (CPI) et à d'autres tribunaux pénaux internationaux ad hoc. Ces activités s'inscrivent dans les objectifs de la politique de l'UE²² et traduisent le profond engagement de cette dernière en faveur du multilatéralisme.

L'IEDDH a également permis à la Commission de conforter la place de l'UE parmi les principaux protagonistes de l'observation électorale, en s'appuyant sur les principes et les procédures définis dans la communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'Union européenne de 2000, approuvée par le Conseil en 2001²³.

Le programme 2005-2006 de l'IEDDH, actuellement en cours, regroupe ces différents types d'activités en quatre «campagnes» mondiales: promotion de la justice et de l'État de droit, promotion d'une culture des droits de l'homme, promotion du processus démocratique et promotion de l'égalité, de la tolérance et de la paix²⁴. Il couvre 68 pays, dont 54 disposent d'un mécanisme de financement de microprojets (qui favorise la participation des organisations locales de la société civile).

La multiplicité des missions et le niveau d'attente élevé ont eu tendance à élargir encore l'éventail des objectifs, des problèmes et des pays admis à bénéficier de l'IEDDH, tandis que la pléthore de demandes²⁵ a engendré des pressions en vue de l'établissement d'un ordre de priorité plus strict et du renforcement de la complémentarité avec les programmes nationaux. Le nouveau programme thématique offre ainsi l'occasion de passer en revue et d'affiner les objectifs et les méthodes de définition des priorités.

2.4. Arguments en faveur d'un programme thématique

L'élaboration d'un programme thématique distinct, commun aux quatre instruments, se justifie par le fait que la promotion de la démocratie et des droits de l'homme figure parmi les objectifs et les mesures éligibles des trois instruments géographiques (IEVP, DCECI et IPA) et de l'instrument de stabilité. Les possibilités d'intervention spécifique se présenteront dans le cadre des programmes géographiques. Cependant, la démocratie et les droits de l'homme sont, par excellence, des questions d'intérêt et de portée planétaires. D'où la nécessité pour la CE d'être capable d'élaborer et de poursuivre au niveau international des objectifs et des mesures spécifiques, qui ne sont liés ni à une zone géographique ni à une crise en particulier²⁶. En outre, les campagnes mondiales relatives aux droits de l'homme et à la démocratie requièrent

une approche transnationale et peuvent nécessiter des opérations aussi bien au sein de l'Union européenne que dans un certain nombre de pays partenaires²⁷. En ce qui concerne les actions telles que l'observation électorale, un programme thématique unique est nécessaire pour garantir la cohérence politique, un système de gestion unifié et des normes de fonctionnement communes.

En outre, l'indépendance d'action qu'offre un programme thématique constitue un aspect essentiel de la coopération avec les organisations de la société civile au niveau national, en particulier dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme. Ce genre de programme devrait en outre être flexible et pouvoir s'adapter à l'évolution de la situation ou encourager l'innovation, ce qui contraste avec la planification à long terme adoptée pour les programmes géographiques. Enfin, étant commun aux quatre instruments et concernant par conséquent tous les continents, il peut aussi présenter l'avantage d'accroître la crédibilité des organisations partenaires et la visibilité de l'Union européenne.

3. CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU PROGRAMME THEMATIQUE DE PROMOTION DE LA DEMOCRATIE ET DES DROITS DE L'HOMME DANS LE MONDE

3.1. Champ d'application et objectifs

L'ambition générale du nouveau programme thématique, qui s'inscrit dans la continuité de l'IEDDH et s'inspire de son expérience, serait de contribuer au développement et au renforcement de la démocratie et du respect des droits de l'homme dans les pays tiers, conformément aux politiques et aux lignes directrices de l'Union européenne. Il aurait un champ d'application global et porterait sur un ensemble de questions et de pays analogues à ceux concernés par l'IEDDH, tout en adoptant une démarche plus stratégique et plus flexible. Il demeurerait complémentaire des programmes géographiques et favoriserait notamment une approche qui intégrerait la démocratie et la protection des droits de l'homme, et établirait le lien avec la sécurité et le développement, notamment par le biais de la prévention des conflits. Il s'attacherait prioritairement à aider la société civile à devenir une force effective en faveur du dialogue et de la réforme, contribuant ainsi à l'appropriation nationale de ce processus. Le programme fonctionnerait donc principalement avec la collaboration de la société civile et par le biais de cette dernière, ce qui serait, comme pour l'IEDDH, sa caractéristique majeure.

Les deux principaux objectifs stratégiques du programme consisteraient à :

- **renforcer le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme là où ils sont le plus menacés et apporter soutien et solidarité aux victimes de répression ou d'exactions**
- **renforcer le rôle de la société civile dans la promotion des droits de l'homme et de la réforme démocratique, dans l'aide à la prévention des conflits et dans l'extension de la participation et de la représentativité politiques**

Le programme, qui ne nécessiterait pas l'accord formel des gouvernements des pays concernés, permettrait de fournir une assistance technique et financière spécifique pour des opérations qui ne pourraient être conduites de façon appropriée ou efficace dans le cadre d'autres programmes de la CE²⁸. Il devrait être capable de financer des actions aux niveaux international, régional, national et local. Au sein de l'Union européenne, il devrait également pouvoir financer des activités en rapport direct avec les violations des droits de l'homme dans

les pays tiers, comme, par exemple, l'aide à la réhabilitation des victimes de la torture issues de ces pays.

La prévention et la résolution des conflits constitueraient une dimension du programme, qui pourrait, le cas échéant, donner suite aux interventions d'urgence prévues pour le nouvel instrument de stabilité. Il compléterait les programmes géographiques et les autres programmes thématiques, en particulier ceux relatifs aux acteurs non étatiques, au développement social et humain ainsi qu'aux migrations et à l'asile, qui à maints égards intègrent la protection des droits de l'homme et soutiennent les processus démocratiques²⁹.

Le programme aurait pour objectif complémentaire de refléter l'engagement profond et constant de l'Union européenne en faveur de la coopération multilatérale dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme:

- **renforcer le cadre international pour la protection des droits de l'homme, l'État de droit et la promotion de la démocratie**

Enfin, le programme couvrira, à l'instar de l'IEDDH, les missions d'observation électorale, qui demeureront un aspect essentiel de l'action communautaire en faveur de la démocratie et des droits de l'homme. Le programme thématique offre un cadre pour une politique et une gestion uniques et homogènes des missions d'observation électorale de l'Union européenne à travers le monde dans le but suivant:

- **accroître la confiance dans les processus électoraux démocratiques en développant davantage l'observation électorale**

3.2. Orientations et priorités

3.2.1. Renforcer le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme là où ils sont le plus menacés et apporter soutien et solidarité aux victimes de répression ou d'exactions

Cet objectif stratégique viserait d'une manière générale à étendre l'espace politique au sein duquel la société civile pourrait se développer, contribuer au pluralisme dans la société et promouvoir les droits de l'homme et la démocratie. L'accent serait mis sur les situations où les libertés fondamentales font largement défaut, où la société civile fonctionne avec difficulté et où l'espace ménagé au pluralisme est restreint. Certains pays pâtissent de la répression exercée par l'État, tandis que dans d'autres les libertés fondamentales et les droits de l'homme sont menacés par la faiblesse du pouvoir, l'effondrement de l'État ou les conflits violents. Ce genre de situation est susceptible de survenir dans des pays avec lesquels l'Union européenne n'a peut-être pas encore établi de relation contractuelle ou dans des pays partenaires dans lesquels la coopération générale a partiellement ou totalement été suspendue, ainsi que dans d'autres États fragiles et partenariats difficiles³⁰.

La principale priorité serait accordée à la promotion des libertés fondamentales d'expression et d'association ainsi qu'à la protection des défenseurs des droits de l'homme, car elles sont les conditions préalables au bon fonctionnement de la société civile et à toute avancée sur la voie de la démocratie³¹. Les actions devraient, dans la mesure du possible, s'inscrire dans une approche globale, mettant en lumière les liens entre les différentes libertés qui constituent la base d'une société ouverte et le principe fondamental selon lequel «tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés»³². Toutes les activités

devraient être axées sur la prévention des conflits. Elles pourront également, selon les spécificités de chaque pays, tenir compte de problèmes particuliers liés aux droits de l'homme³³. À l'échelle nationale, l'éventail des activités de la société civile s'inscrivant dans cet objectif pourrait aller de la sensibilisation, ou de l'éducation et de la formation, au dialogue avec des acteurs clés du pays concerné ou à des actions plus spécifiques en faveur des défenseurs des droits de l'homme. Elles pourront avoir pour objet précis la ratification de conventions internationales, des modifications de la législation, des problèmes liés aux procédures judiciaires et d'exécution, à l'intégrité électorale ou encore des questions beaucoup plus vastes concernant l'ordre public. Ces problèmes pourront avoir été abordés dans une réponse concertée de l'Union européenne à une situation de crise (ainsi que le prévoit l'instrument de stabilité proposé) dans laquelle le programme thématique pourrait appuyer une intervention continue de la société civile en matière de prévention et de résolution des conflits.

Des **projets régionaux** pourraient être envisagés dans les cas où serait susceptible de fonctionner l'effet d'entraînement exercé par des partenaires influents de pays voisins ou par l'intermédiaire d'organismes régionaux.

Les circonstances propres à chaque situation détermineront le type d'action réalisable et la mesure dans laquelle il est possible d'impliquer les organisations locales de la société civile, de façon à ne pas faire courir de risques aux partenaires et à éviter de créer un frein supplémentaire aux réformes démocratiques. Les organisations non gouvernementales internationales ou régionales, ou, dans certains cas, les organismes intergouvernementaux, pourront faire office d'intermédiaire auprès des acteurs de la société civile locale et des défenseurs des droits de l'homme.

Le programme devra être flexible, de manière à pouvoir répondre à l'évolution de la situation et tirer parti des possibilités d'action lorsqu'elles se présentent.

Cet objectif stratégique général recouvre aussi un objectif particulier, à savoir la **solidarité avec les victimes de répression**. Celle-ci concerne notamment le soutien à la réhabilitation des personnes victimes de torture et de mauvais traitements. Le programme poursuivrait le même genre d'aide que celle apportée au fil des ans aux centres de réhabilitation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne. Cette aide montre de façon concrète la solidarité dont fait preuve l'Union européenne et vient étayer son plaidoyer général contre la torture et ses démarches en ce sens au niveau national et international. Après de récentes évaluations, effectuées en mars 2005 et novembre 2003³⁴, un certain nombre de mesures ont été proposées pour accroître l'efficacité des processus de réhabilitation.

3.2.2. Renforcer le rôle de la société civile dans la promotion des droits de l'homme et de la réforme démocratique, dans le soutien à la prévention des conflits et dans l'extension de la participation et de la représentation politiques

Cet objectif stratégique consiste, d'une manière générale, à collaborer avec la société civile dans les pays où il existe une liberté et une marge de manœuvre suffisantes pour l'aider à renforcer sa cohésion et à devenir une force effective en faveur de la démocratisation, de la prévention des conflits et de la protection des droits de l'homme. Cette approche cherche également à favoriser la coopération entre les organisations de la société civile (OSC) en allant au-delà des actions monothématiques (qui ont tendance à disperser les efforts de la société civile). L'aide complémentaire aux micro-initiatives des OSC locales entrerait également dans ce cadre.

Cet objectif comporterait trois niveaux d'activité:

Au **niveau national**, la priorité serait de favoriser le dialogue et la coopération organisés par et au sein de la société civile, par exemple:

- la coopération entre les OSC afin qu'elles s'entraident, forment de vastes coalitions à travers différentes régions, communautés et groupes identitaires et engagent des acteurs socio-économiques dans des actions communes sur les droits de l'homme et les réformes démocratiques. Ceci peut inclure des campagnes et des activités éducatives communes, une coopération dans le suivi des droits de l'homme et des réformes politiques, etc. Il n'est pas nécessaire de fixer les thèmes à l'avance puisqu'ils découleront des priorités locales, mais ils devront chercher à inclure des questions transversales telles que l'égalité des sexes, les normes fondamentales de travail, les droits des populations autochtones, des enfants et d'autres groupes vulnérables;
- le dialogue avec la société civile dans les sociétés profondément divisées afin de réunir un vaste ensemble de partenaires³⁵ pour analyser les aspects controversés de la politique, en débattre et dégager un consensus sur ces sujets (minorités, amnistie et réconciliation, religion et politique, par exemple). La prévention des conflits et l'égalité des sexes seraient deux dimensions particulièrement importantes dans ce contexte;
- les initiatives de la société civile pour intensifier le dialogue avec les partis, les élus et les institutions politiques, par exemple, dans l'objectif d'accroître la participation et la représentation politiques (y compris renforcer le rôle des femmes et d'autres groupes sous-représentés), la réactivité et la responsabilité. L'approche standard devrait être multipartite et impliquer tous les grands partis déclarant s'engager pour la démocratie. Il ne serait pas prévu de soutien direct au développement de partis.

Au **niveau régional ou transnational**, l'accent serait mis sur la coopération afin d'apporter une valeur ajoutée aux actions entreprises à l'échelle nationale et d'en améliorer l'efficacité. Elle pourrait s'articuler autour de questions telles que:

- la coopération entre les OSC de régions spécifiques en proie à des conflits ayant des implications transnationales (Grands Lacs, région du fleuve Mano, Balkans occidentaux, par exemple);
- la coopération et le dialogue autour de questions politiques très conflictuelles qu'il serait préférable de soumettre à un débat transnational (minorités religieuses et laïcité, justice et réconciliation, par exemple);
- l'aide au développement des capacités d'OSC, qui offre une valeur ajoutée spécifique aux réseaux transnationaux et en améliore l'efficacité (travailler ensemble pour élaborer des documents dans les langues régionales communes, par exemple).

Au **niveau local**, il y aurait un dispositif pour des subventions aux micro initiatives des OSC, à l'instar des microprojets actuels, tout en étant plus accessibles aux petites organisations³⁶. Ceci pourrait permettre d'accroître la représentativité de la société civile, par exemple, en soutenant les activités de nouvelles OSC formées de groupes dont les intérêts étaient jusqu'alors insuffisamment représentés, ou encore en contribuant à renforcer le pouvoir de ces groupes (qu'il s'agisse de groupes issus de zones reculées, de groupes minoritaires ou défavorisés, etc.). Les besoins et les priorités propres au dialogue avec la société civile

pourraient être définis avec davantage de précision en concertation avec les représentants de cette dernière présents sur le terrain. Cette démarche permettrait en outre d'améliorer la complémentarité avec la programmation géographique et de renforcer l'appropriation locale du processus de démocratisation³⁷.

En ce qui concerne les priorités géographiques liées à cet objectif stratégique, il est évident qu'un grand nombre de pays pourraient bénéficier des interventions prévues. Le programme se doit également une capacité souple de réponse aux situations prometteuses nouvelles. Cependant, plutôt que de disperser les ressources davantage qu'à l'heure actuelle, il s'agirait pendant la première phase de garder une certaine continuité, par exemple en incluant les pays qui auraient déjà une expérience positive avec les microprojets de l'IEDDH, qui jouiraient d'une société relativement ouverte et dans lesquels le soutien communautaire à la société civile pourrait porter ses fruits. Il devrait également être possible de prévoir une fin aux interventions dans certains pays, par exemple en fixant un horizon de cinq à sept ans, pour la réalisation d'objectifs en termes de viabilité et de consolidation d'activité de la société civile locale. Ces aspects pourraient être discutés et préparés avec les principaux acteurs du pays concerné.

3.2.3. Renforcer le cadre international pour la protection des droits de l'homme, l'état de droit et la promotion de la démocratie

L'objectif général de cette rubrique est de continuer, comme l'avait fait l'IEDDH, à accroître l'efficacité des instruments internationaux conformément aux priorités politiques de l'UE. Dans la mesure où ceux-ci ne sont pas couverts par d'autres instruments financiers et programmes, ce nouveau programme pourra contribuer au fonctionnement:

- des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, par le biais des agences, organismes et mécanismes spécialisés des Nations unies, tels que le HCDH, la CEDAW, l'OIT, etc.;
- des systèmes de justice pénale internationale tels que la Cour pénale internationale³⁸.
- des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme;
- des réseaux régionaux de formation à la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme destinés aux spécialistes issus de pays en développement;
- des instruments internationaux spécifiques conçus pour soutenir les initiatives de renforcement de la démocratie³⁹. Il pourra même s'agir de projets lancés conjointement avec des organisations régionales telles que le Conseil de l'Europe;
- des campagnes de la société civile sur des aspects précis des droits de l'homme, en particulier s'il existe un lien avec les initiatives des Nations unies (comme, par exemple, la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée).

Les priorités prévues sous le présent titre seraient fixées à la lumière des objectifs de l'UE et en concertation avec les organismes concernés. Dans ce cadre, les organisations et réseaux de la société civile pourront également jouer le rôle de partenaires de mise en œuvre.

3.2.4. Accroître la confiance dans les processus électoraux démocratiques par le développement de l'observation électorale

L'observation électorale est un domaine extrêmement sensible, dans lequel l'Union européenne a acquis un renom et une autorité reconnus, confortant sa place dans les dialogues politiques et contribuant à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie. Elle a permis de favoriser le professionnalisme et la transparence dans l'administration des élections, de prévenir les fraudes et les irrégularités et de susciter la confiance dans le processus électoral. Le rôle joué par la Commission européenne au niveau de la coordination et de la gestion a assuré une grande cohérence entre les différentes missions d'observation électorale de l'UE (MOE) grâce à une méthodologie et une programmation unifiées, tout en garantissant l'indépendance politique et la visibilité. Le présent objectif vise principalement à continuer, à l'instar de l'IEDDH, à situer l'observation électorale de l'UE dans le cadre du programme thématique. Celui-ci pourrait également contribuer le cas échéant au développement de compétences en matière d'observation électorale à l'échelle régionale et locale.

Des améliorations supplémentaires sont prévues en ce qui concerne la programmation et la mise en place des MOE de l'UE. La Commission a approuvé les principes mondiaux pour l'observation électorale internationale⁴⁰ qui viennent d'être adoptés et poursuivra sa coopération avec d'autres organismes expérimentés dans ce domaine, tels que l'OSCE. Le nouveau programme devrait rester concentré sur un nombre limité de scrutins qui répondent aux critères d'utilité, d'opportunité et de viabilité, tout en renforçant la qualité des missions et en augmentant progressivement leur quantité. Les priorités prises en compte dans le choix des missions d'observation continueront à être établies de manière souple d'après le calendrier électoral, l'évolution politique et les considérations exposées dans la communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorale de l'Union européenne, approuvée par le Conseil en 2001⁴¹.

En vue de renforcer le soutien à la démocratisation et les droits de l'homme, il conviendrait de développer l'observation des problèmes en amont (inscription des électeurs et des candidats, par exemple) et la surveillance des médias, d'améliorer la précision des rapports et de systématiser davantage l'aide concernant le suivi. Il convient en outre de développer davantage les missions d'observations adaptées aux situations conflictuelles et les scrutins organisés à la suite de conflits.

Ce programme thématique contribuerait en outre à développer les compétences en matière d'observation électorale au niveau régional — dans la mesure où ceci ne soit pas déjà couvert par des programmes géographiques — par le biais d'organisations régionales telle que l'Union africaine (UA), comme c'est le cas actuellement, ou, à l'avenir, avec d'autres régions comme le monde arabe. De même, le programme contribuerait au soutien des observateurs locaux et au développement de la capacité de suivi ainsi qu'à d'autres initiatives plus larges, destinées à accroître la participation au processus électoral et la confiance en ce dernier⁴².

3.3. Principes de programmation

Des documents stratégiques thématiques (documents de programmation) portant sur quatre ans (2007-2010) puis sur trois ans (2011-2013) seront élaborés par la Commission au terme des procédures de comitologie. Sur la base de cette programmation pluriannuelle, la Commission adoptera des programmes d'action annuels qui définiront des objectifs spécifiques, les actions à soutenir en priorité, les résultats escomptés et des montants indicatifs en tenant compte des initiatives correspondantes financées par d'autres programmes. La

Commission gèrera le programme à l'aide de tous les instruments à sa disposition en se conformant au règlement financier et à ses modalités d'exécution⁴³.

En ce qui concerne l'examen à mi-parcours, une évaluation extérieure des opérations menées durant les trois premières années (2007-2009) sera effectuée pour contribuer aux préparatifs du second document stratégique thématique (2011-2013). Les rapports seront transmis au Conseil et au Parlement européen, qui en discuteront.

ANNEXE: Notes de bas de page

- ¹ Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les «actions extérieures au travers de programmes thématiques dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013» - COM(2005) 324 du 3.8.2005.
- ² Pour tout commentaire, consulter le site http://europa.eu.int/comm/external_relations/consultations/er.htm.
- ³ Dans cette perspective, le forum annuel des ONG sur les droits de l'homme pourrait être étendu et d'autres initiatives complémentaires envisagées.
- ⁴ Voir, par exemple, le rapport très éloquent intitulé «In larger freedom» (dans une plus grande liberté), Nations unies 2005.
- ⁵ Voir le programme de réforme des Nations unies de 1997 et «l'accord» interinstitutions concernant l'approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme de mai 2003.
- ⁶ Article 11, paragraphe 1, du Traité UE; articles 177, paragraphe 2, et 181bis, paragraphe 1, du Traité CE.
- ⁷ Orientations pour la politique de l'UE à l'égard des pays tiers en ce qui concerne la peine de mort (juin 1998); orientations pour la politique de l'UE à l'égard des pays tiers en ce qui concerne la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (avril 2001); orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés (décembre 2003); orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'homme (juin 2004).
- ⁸ Voir sommet de Zagreb de novembre 2000:
http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/sap/summit_zagreb.htm.
- ⁹ Voir le document d'orientation COM(2004) 373 du 12.5.2005, conclusions du Conseil du 14 juillet 2004
- ¹⁰ Voir la communication de la Commission COM(2003) 615 du 20.10.2003, conclusions du Conseil du 17 novembre 2003.
- ¹¹ Voir la communication sur la politique de développement de l'Union européenne «Le Consensus européen», COM(2005) 311 du 13.7.2005; déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission intitulée «le consensus européen sur le développement» et adoptée le 22 novembre 2005.
- ¹² «L'UE et l'Afrique: vers un partenariat stratégique» adopté par le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005.
- ¹³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine» - COM(2005) 636 du 8.12.2005).
- ¹⁴ Règlement (CE) n° 975/1999 du Conseil, modifié par les règlements (CE) n° 1882/2003 et (CE) n° 2240/2004; règlement (CE) n° 976/1999 du Conseil, modifié par les règlements (CE) n° 907/2003 et (CE) n° 2242/2004.
- ¹⁵ Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et la démocratisation dans les pays tiers - COM(2001) 252 du 8.5.2001; document de travail des services de la Commission SEC(2004) 1041 du 30.7.2004.
- ¹⁶ Voir les conclusions du Conseil sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et la démocratisation dans les pays tiers du 25 juin 2001; résolution du Parlement européen du 25 avril 2002; conclusions du Conseil du 23 février 2004.
- ¹⁷ Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide.
- ¹⁸ Voir la dernière évaluation thématique concernant le soutien de l'IEDDH aux projets de lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination:
http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/documents_en.htm#eidhr; voir aussi la dernière évaluation générale de l'IEDDH intitulée «No lasting peace and prosperity without democracy and human rights» (pas de paix ni de prospérité durables sans démocratie ni droits de l'homme) (juillet 2005) effectuée sous l'égide de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite à la demande de la sous-commission des droits de l'homme de l'AFET du Parlement européen:
<http://www.nimdg.org/upload/publications/2005/epfinal.doc>.

-
- ¹⁹ L'expression «organisation de la société civile» recouvre ici un large éventail de partenaires de la société civile, tels que les syndicats, les associations patronales, les groupes de croyants, les groupes de réflexion, etc.
- ²⁰ Voir la note de bas de page n° 9.
- ²¹ Au fil des ans, l'IEDDH a accordé une grande priorité à l'abolition de la peine de mort, à la lutte contre la torture et aux campagnes contre le racisme et la discrimination envers les minorités et a placé ces questions au centre de l'attention. Elle s'est également intéressée aux droits des femmes, des enfants et des populations autochtones. Elle soutient les libertés d'expression et d'association ainsi que le pluralisme médiatique, et œuvre pour les droits des défenseurs des droits de l'homme. Elle a pour mission spécifique de contribuer à la protection et à la réhabilitation des victimes de la torture en participant à des projets tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne. Elle a en outre fourni une aide primordiale lors de la création d'un enseignement supérieur spécialisé dans les droits de l'homme. De plus, l'IEDDH a contribué, dans une certaine mesure, au développement de la société civile, à la culture et au pluralisme démocratiques ainsi qu'à la mise en place d'institutions démocratiques.
- ²² Voir le plan d'action révisé en vue du suivi de la position commune du Conseil sur la Cour pénale internationale, position commune du Conseil du 16 juin 2003 sur la Cour pénale internationale; résolution du Parlement européen sur la position du Conseil «Affaires générales» concernant la Cour pénale internationale du 24 octobre 2002.
- ²³ Communication de la Commission sur l'assistance et l'observation électorales de l'Union européenne COM(2001)191 du 11.4.2000; conclusions du Conseil du 31 mai 2001; résolution du Parlement européen du 15 mars 2001.
- ²⁴ Programmation 2005-2006 pour l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme - C(2004)4475 du 6.12.2004. Les quatre campagnes se décomposent en 17 types d'activités, auxquels s'ajoutent trois thèmes transversaux (femmes et enfants, populations autochtones, prévention des conflits).
- ²⁵ Le rapport entre les demandes de projet et le nombre de projets réussis était de dix pour un en ce qui concerne l'appel d'offres de 2004.
- ²⁶ Cela engloberait, par exemple, les contributions aux initiatives des Nations unies, aux campagnes mondiales et à la coopération multilatérale en faveur de la démocratie et des droits de l'homme ayant une dimension planétaire. Les exemples tirés des projets actuels de l'IEDDH incluraient également l'aide à l'établissement et au fonctionnement d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la justice pénale.
- ²⁷ C'est le cas, par exemple, de la protection et de la réhabilitation des victimes de mauvais traitements et de torture. Il existe peu d'instruments en dehors de celui-ci pour répondre aux besoins d'aide constants dans ce domaine.
- ²⁸ La subsidiarité dans ce sens signifierait que la formation et l'assistance technique au renforcement des capacités des institutions publiques nationales, comme le pouvoir judiciaire, les organismes chargés de veiller au bon déroulement des scrutins ou encore les parlements, qui sont des éléments essentiels de la coopération en matière de démocratie et de droits de l'homme, devraient normalement faire partie des programmes géographiques plus importants convenus avec les gouvernements concernés. D'ordinaire, il en irait de même pour l'aide aux organismes intergouvernementaux régionaux.
- ²⁹ Les activités prévues dans le cadre de ces programmes thématiques, telles que la participation d'acteurs non étatiques aux stratégies de développement, la promotion des droits sociaux, la protection des immigrés contre l'exploitation et l'exclusion, se trouveraient par conséquent hors du champ d'application du programme thématique relatif à la démocratie et aux droits de l'homme.
- ³⁰ Les pays susceptibles d'être pris en compte évolueront sans aucun doute au fil du temps: certains connaîtront un changement de régime, avançant sur la voie de la démocratisation, tandis que d'autres — plus libres auparavant — reviendront à davantage de répression et de restrictions des droits de l'homme et des libertés ou sombreront dans le désordre public.
- ³¹ L'action menée par le biais de la société civile compléterait d'autres instruments communautaires, tels que le dialogue, les démarches, les sanctions politiques, etc., qui permettent d'exercer une pression sur les gouvernements afin qu'ils prennent des mesures pour étendre les libertés fondamentales d'expression et d'association et instaurent ou rétablissent l'État de droit.

-
- ³² Déclaration et programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 2003 (consensus de Vienne), document AGNU A/CONF.157/23 du 12 juillet 1993, en particulier les paragraphes 5 et 8.
- ³³ Ces problèmes particuliers peuvent concerner les droits de l'homme couverts par les lignes directrices de l'Union européenne, tels que la torture, la peine de mort, les enfants dans les conflits armés ainsi que les défenseurs des droits de l'homme d'autres groupes vulnérables. Ils pourront également avoir trait à la liberté des médias, aux libertés syndicales, au travail forcé, aux droits des femmes et à l'égalité des sexes, à la traite des êtres humains, aux préjugés et à la discrimination (fondée sur la race, la religion, l'origine ethnique, la caste, l'orientation sexuelle, la maladie, le handicap, etc.)
- ³⁴ Voir http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/documents_en.htm#evaluations.
- ³⁵ Le dialogue social peut également jouer un rôle particulier à cet égard.
- ³⁶ Cette idée se fonde sur l'hypothèse que, conformément à la proposition de la Commission visant à modifier l'article 164 du règlement relatif à l'exécution du règlement financier, des procédures simplifiées seront adoptées pour les dons inférieurs à 25 000 euros, ce qui permettrait aux petites OSC de participer aux appels d'offres concernant les microprojets, SEC(2005)1240 du 12.10.2005.
- ³⁷ Les situations évoluant, ce genre de consultation pourrait être expérimenté et étendu progressivement dans le cadre du nouveau cycle de programmation 2007-2010 et 2011-2013.
- ³⁸ Les tribunaux nationaux et internationaux mis en place dans le cadre d'un accord de paix international peuvent être concernés s'ils ne sont pas par ailleurs financés par l'instrument de stabilité.
- ³⁹ Comme le nouveau fonds des Nations unies pour la démocratie.
- ⁴⁰ La Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux ont été adoptés sous l'égide des Nations unies le 27 octobre 2005.
- ⁴¹ COM(2000)191 du 11.4.2000, conclusions du Conseil du 31 mai 2001.
- ⁴² Les initiatives similaires lancées dans le domaine de l'assistance électorale afin de développer à l'échelle locale les infrastructures et les compétences permettant une administration professionnelle et durable des élections devraient normalement bénéficier en temps opportun de l'aide des programmes géographiques.
- ⁴³ Les propositions de modification du règlement financier et de ses modalités d'exécution, telles qu'elles figurent dans les documents COM(2005)181 du 3.3.2005 et SEC(2005)1240 du 12.10.2005, pourraient accroître l'efficacité du programme thématique.