



Master

2017

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

La politique extérieure de l'Union européenne en matière de promotion des droits de l'homme et la démocratie, la portée de son implémentation et la question cubaine

Balcazar Moreno, Ana Beatriz

How to cite

BALCAZAR MORENO, Ana Beatriz. La politique extérieure de l'Union européenne en matière de promotion des droits de l'homme et la démocratie, la portée de son implémentation et la question cubaine. Master, 2017.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:111470>

GLOBAL STUDIES INSTITUTE DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

COLLECTION « MÉMOIRES ÉLECTRONIQUES »

Vol. 96-2018

**La politique extérieure de l'Union européenne en matière
de promotion des droits de l'homme et la démocratie,
la portée de son implémentation et la question cubaine**

Mémoire présenté pour l'obtention du diplôme du
Master en études européennes
par Ana Beatriz Balcazar Moreno

Rédigé sous la direction de : Frédéric Bernard
Juré : Eric Wyler
Juillet 2017

Sommaire

Sommaire	2
Remerciements	3
Liste des acronymes et abréviations	4
Introduction	5
Prémisse méthodologique	8
Chapitre I	
Aperçu du cadre général de la politique de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et de la démocratie	
1.1. Le cadre juridique de l'action extérieure de l'Union européenne	10
1.2. Le cadre instrumental de l'action extérieure de l'Union européenne	16
1.3. Conclusions	22
Chapitre II	
La mise en œuvre de la politique extérieure de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et la démocratie	
2.1. Aperçu général de la mise en œuvre de la politique extérieure de l'Union européenne	24
2.2. La portée des accords internationaux et de la conditionnalité comme levier de la politique extérieure de l'Union européenne	26
2.3. Certaines voies de redressement prometteuses	32
2.4. Conclusions	37
Chapitre III	
La portée de la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et la démocratie : la question cubaine	
3.1. Aperçu des rapports birégionaux européens et latino-américains	39
3.2. Le devenir des rapports entre l'Union européenne et Cuba	41
3.3. La conclusion de l'Accord de dialogue politique et de coopération	45
3.4. Conclusions	57
 Conclusions finales	 60
Bibliographie	63
Table des matières	75

Remerciements

Un grand nombre de personnes ont été cruciales pour la réussite de ce mémoire. D'abord, je suis très reconnaissante envers mon directeur de mémoire, le Professeur Frédéric Bernard. Ce mémoire est basé sur ses conseils initiaux et sur ses observations additionnelles durant la rédaction de ce travail qui m'ont amenée à explorer plus profondément certaines questions précédemment ignorées.

Il y a d'autres personnes envers qui je suis redevable. De manière significative, mon travail a été enrichi par mon parcours au sein du Parlement européen et de la précieuse collaboration que j'ai reçue de la part des fonctionnaires européens des diverses institutions.

Je remercie aussi mes collègues de l'*International Bar Association* d'avoir partagé leur expérience avec moi, ce qui m'a permis d'agrandir mon champ de vision et d'élargir l'éventail de moyens à ma disposition pour développer une analyse critique de la situation des droits de l'homme et de l'état de droit dans diverses régions du monde.

Je voudrais remercier également les représentants de la société civile qui ont accepté d'être interviewés et m'ont ouvert des pistes de réflexion très utiles pour mener à bien ma recherche à travers leurs remarques.

Mes remerciements vont aussi au Professeur Andrew Clapham, ses renseignements ont été une source d'inspiration et m'ont guidée dans la rédaction de mon travail grâce à ses commentaires détaillés et ses encouragements qui ont éclairé mon approche vers une réflexion plus compréhensive et objective.

Je voudrais remercier également le Professeur Eric Wyler, qui a accepté d'être le deuxième lecteur de mon mémoire et mon juré de soutenance. Son examen m'a obligée à mieux motiver la recherche, à resserrer le raisonnement et à clarifier les résultats.

Et enfin, un dernier remerciement mais pas le moindre, tout au long de mes études, je me suis sentie encouragée par l'amour et le soutien de ma famille et de mes amis, et je les en remercie profondément, en particulier ma mère, María del Carmen Moreno Santacoloma.

Liste des acronymes et abréviations

ADPC	Accord de dialogue politique et de coopération avec Cuba
Cadre stratégique 2012	Cadre stratégique en matière de droits de l'homme et de démocratie
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COHOM	Groupe de travail sur les droits de l'homme
Conseil ADPC	Conseil conjoint de l'ADPC
Groupe ACP	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ICD	Instrument de financement de la coopération au développement
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
Lignes directrices	Lignes directrices de l'UE en matière de dialogues droits de l'homme
Plan 2012	Plan d'action 2012-2014
Plan 2015	Plan d'action 2015–2019
RSUE	Représentant spécial de l'Union pour les droits de l'homme
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'UE
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne

Introduction

De nos jours, la notion des Droits de l'homme s'est démarquée de sa conception initiale en un concept réduit à assurer des obligations négatives à la charge de l'État en limitant le pouvoir gouvernemental vis-à-vis de ses citoyens. Actuellement, cette notion adresse également un appel aux pouvoirs publics afin que ceux-ci mettent en place des obligations positives, des actions concrètes et des résultats tangibles pour aboutir au respect effectif de ces droits.

Néanmoins, la performance des gouvernements continue d'être insatisfaisante et le respect de leurs engagements vis-à-vis des droits de l'homme reste aussi, dans une grande mesure, une affaire nationale de caractère discrétionnaire. Si leurs intérêts semblent être en péril, les États n'hésitent pas à essayer de limiter leur engagement et leurs responsabilités en cas de défaillance.

La sensibilité de cet appel complexe est remarquable, car il touche des aspects étroitement liés à la souveraineté des États ; leur égalité politique ; leur indépendance ; leurs intérêts nationaux ; leur droit de disposer d'eux-mêmes et la conséquente interdiction d'ingérence dans les affaires internes de chaque État.

Donc, même si les États reconnaissent l'importance des droits de l'homme et soulignent leur universalité ; même s'ils sont d'accord sur le fait que ces droits doivent être mieux protégés ; et même s'ils regrettent la transgression de ces droits par un autre État ; cela ne suppose pas qu'ils soient prêts à adopter toutes les mesures indispensables pour réussir à les garantir¹.

En ce sens, la communauté internationale est appelée à être attentive à l'accomplissement des obligations étatiques et à prendre une position claire et ferme à l'égard des défaillances au détriment du respect des droits de l'homme.

En effet, en tant que membres de la société internationale, les États sont censés agir en conformité avec les standards des droits de l'homme et coopérer pour aboutir à la réalisation de ceux-ci. Ce qui détermine les perceptions que la communauté internationale adopte vis-à-vis de la réputation d'un État particulier.

Il faut également être conscient des principes de droit international qui demandent le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Précisément, le véritable accomplissement de ces droits et libertés est devenu un indicateur de la légitimité des États.

Ainsi, la nature des droits de l'homme exige de dépasser les paradigmes traditionnels appuyés sur le concept de souveraineté étatique. En fait, il y a une demande croissante pour la « redéfinition de ce qui se trouve au sein de la compétence nationale de chaque État et de ce qui est de portée internationale »².

Dans le contexte socio-politique actuel³, il s'est avéré que les questions relatives aux droits de l'homme, aux libertés fondamentales, à l'État de droit et à la démocratie constituent une préoccupation qui touche

¹ Fréquemment on se demande: « how could the rhetoric of human rights be so globally pervasive while the politics of human rights is so utterly weak? », Kenneth CMIEL, « The Recent History of Human Rights », in *The American Historical Review*, 2004, Vol. 109, Issue 1, p. 118.

² Louis HENKIN, *The Age of rights*, New York, Columbia University Press, 1990, p. 28.

³ Résultat provenant, notamment, des événements juridiquement bouleversants du procès de Nuremberg: « The neglect of individuals and their rights did not withstand the devastation brought about by the Second World War [...]. *The Nuremberg principles*, subsequently endorsed by the General Assembly of the United Nations, attested to the strong commitment of the international community no longer to tolerate the heinous crimes [...]. *The steady erosion of the notion of domestic jurisdiction* has led to a profound change in the related concept of sovereignty [...]. Some commonly shared values, such as the protection of human rights, allow the international community to interfere with the once indisputable power that states had vis-à-vis their own subjects. *Today, the way a state treats human beings under its jurisdiction and control is a matter of international concern* ». Andrea BIANCHI, « Globalization of Human Rights: The Role of Non-State Actors », in Gunther TEUBNER (ed), *Global Law without a State*, Aldershot, Dartmouth, 1997, p. 377.

Voir : Andrew CLAPHAM, *Bribery's Law of Nations: An Introduction to the Role of International law in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

collectivement la communauté internationale comme un tout⁴. De ce point de vue, ces questions ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures des États concernés, on observe donc un changement du *paradigme de la souveraineté*⁵.

Selon cette perspective, indépendamment de leur histoire, leur culture, leur idéologie et leur caractère politique, les gouvernements sont tenus d'observer les valeurs démocratiques et les droits de l'homme s'ils souhaitent être acceptés comme membres à part entière de la communauté internationale. Ceux-ci peuvent donc être appelés à la reddition de comptes sur la manière dont ils gèrent leurs affaires vis-à-vis de leurs habitants⁶.

Dans ce scénario, un des acteurs sur la scène internationale le plus actif dans la revendication du respect des droits de l'homme est l'Union européenne (UE). L'UE constitue un forum permanent pour encourager les intérêts et valeurs collectives sur des questions transnationales d'intérêt commun. À plusieurs reprises, l'Union a mis en avant sa politique en matière de droits de l'homme en affirmant que ses valeurs se fondent sur le respect des droits humains, la liberté, la démocratie, l'État de droit, la dignité humaine et la bonne gouvernance⁷.

En outre, l'Union s'est engagée publiquement à protéger et à promouvoir ses valeurs communautaires en dehors de ses frontières à travers leur inclusion dans toutes ses politiques internes et externes. L'Union dispose de la capacité et de divers autres instruments pour mener une politique de promotion active en faveur des droits de l'homme et de la démocratie.

Cependant, la fidélité de l'Union aux engagements pris n'est pas sans susciter la controverse. Au contraire, celle-ci est mise en question, notamment, en raison d'une sorte de *sélectivité* et de certaines inconsistances⁸ dans la performance déployée pour garantir la promotion efficace des valeurs communautaires dans les rapports internationaux de l'UE⁹.

La question à se poser est de savoir dans quelle mesure la promotion des droits de l'homme et des valeurs démocratiques sont intégrées dans toutes les politiques de l'Union européenne, y compris dans sa politique extérieure.

Le sujet de droits de l'homme et de la démocratie est assez large, le sujet se rapporte à divers domaines du droit et de la politique, au droit international et aux droits de l'homme. La présente analyse a pour objectif immédiat d'explorer divers aspects de la politique extérieure de l'Union européenne en matière de droits

⁴ « [...] until relatively recently, the way in which a state treated its own citizens was considered a matter of domestic jurisdiction. Today no state would question that international human rights law regulates many aspects of a state's treatment of its own citizens; governments agreed at the 1993 World Conference on Human Rights that "the promotion and protection of all human rights is a legitimate concern of the international community" », Andrew CLAPHAM, *Brierly's Law of Nations: An Introduction to the Role of International Law in International Relations*, *op. cit.*, p. 83.

⁵ Anthony D'AMATO, « Human Rights as Part of Customary International Law: A Plea for Change of Paradigms », in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1996, Vol. 25, p. 68: « *The Sovereignty Paradigm*, like all the other variants on the theme of sovereignty, is *foundationally incompatible with the idea of human rights*. In a major recent development, thirty-seven states participating in the Conference on Security and Co-operation in Europe explicitly recognized this incompatibility, and charted in the Moscow Document a new approach to human rights: "The participating States emphasize that issues relating to human rights, fundamental freedoms, democracy and the rule of law are of international concern, as respect for these rights and freedoms constitutes one of the foundations of the international order. They categorically and irrevocably declare that the commitments undertaken in the field of the human dimension of the Conference on Security and Participation in Europe are matters of direct and legitimate concern to all participating States and do not belong exclusively to the internal affairs of the States concerned" ».

⁶ *Ibid.*

⁷ Article 2 du Traité sur l'Union Européenne.

⁸ Voir: Karen E. SMITH, *The European Union and the Review of the Human Rights Council*, Brussels, European Parliament, 2011.

Voir: Angela WARD, « Frameworks for Cooperation between the European Union and Third states: a Viable Matrix for Uniform Human Rights Standards? », in *European Foreign Affairs Review*, 1998, Vol. 3, Issue 4, pp. 505-536.

⁹ Voir: Kenneth CMIEL, « The Recent History of Human Rights », *op. cit.*

de l'homme et de la démocratie. Nous verrons que, même si ces valeurs sont mentionnées dans un grand nombre de documents communautaires, leur signification varie énormément.

Le premier chapitre traite du cadre général des normes et des instruments à disposition de l'Union qui concernent ses valeurs communautaires en matière de la promotion des droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. On y examinera la structure de l'Union européenne du point de vue des principes juridiques régissant ce domaine. Le deuxième chapitre analyse l'impact que le cadre normatif a sur la manière dont l'UE définit son action extérieure à partir de la formulation des conditions présentes dans des accords de coopération avec les pays tiers. Compte tenu des récents événements dans la politique extérieure de l'Union vis-à-vis de Cuba et du fait que l'Union est devenue un important partenaire commercial et de coopération avec ce pays¹⁰, une attention particulière sur les rapports entre l'UE et Cuba fera l'objet d'une analyse dans le troisième chapitre. Les remarques finales résument la discussion et proposent une évaluation critique de la politique actuelle de l'UE en matière de droits de l'homme.

¹⁰ Ce qui permettrait de renforcer la capacité communautaire d'influencer Cuba sur la question des droits de l'homme et des principes démocratiques au-delà de la question d'ouverture économique de l'île.

Prémisse méthodologique

La présente recherche analyse la politique de l'Union européenne en matière de promotion des droits de l'homme et des valeurs démocratiques en donnant une référence succincte compte tenu de la large littérature existante sur les problématiques liées à ce sujet.

Ce document explore la politique extérieure de l'Union européenne et indique comment celle-ci s'engage dans les relations extérieures et déploie ses mécanismes institutionnels. Il évoque également les majeurs défis que l'Union affronte en interne (y compris ceux que son système à plusieurs niveaux présentent vis-à-vis de la portée de ses compétences et de sa marge de manœuvre) et en externe (notamment par rapport à son degré d'influence et d'interdépendance avec les pays tiers et les forces changeantes du contexte international ; comme, par exemple, la structure politique du gouvernement des pays tiers qui sont apparemment ciblés par l'objectif communautaire en faveur de ses valeurs fondamentales).

Ayant à l'esprit les aspects interdisciplinaires du sujet dont les aspects juridiques ont été pris en compte par l'auteur. Ce travail rassemble des pistes parallèles, examine le cadre légal pour discerner comment l'UE intègre les droits de l'homme dans leurs relations extérieures et traite des considérations politiques dues à la politique extérieure de l'UE et des droits de l'homme. Les questions telles que les sources du droit qui forment la base d'une politique extérieure des droits de l'homme et de leur cadre conceptuel plus large, notamment la démocratie et l'État de droit, seront discutées. Nous avons décidé de porter un regard spécial sur le fonctionnement des accords internationaux et l'applicabilité de ladite *clause de conditionnalité* dans ces accords.

Un pont transdisciplinaire est nécessaire pour discerner ce qu'il advient des droits et des violations lorsqu'ils sont extraits de la loi pour être utilisés dans les relations extérieures de l'Union européenne, si la sanction est utile pour être appliquée contre les contrevenants et donc le besoin d'emprunter l'autorité de la loi.

Finalement, nous voudrions avertir que dans le cadre de ce travail, nous avons décidé d'utiliser l'adjectif *communautaire* en faisant référence à l'Union européenne même si, en principe, cette expression pouvait être liée à la période de la *Communauté européenne*. Dans le même sens, nous utiliserons l'expression *l'Union* et l'acronyme *l'UE*.

Compte tenu que pour l'UE, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit sont reliés étroitement et, généralement font référence aux trois principes comme s'ils constituaient un concept unique, nous suivrons une approche intégrée et nous parlerons des droits de l'homme pour parler aussi de la démocratie et de l'État de droit et dans certaines occasions nous mettrons l'accent sur ces trois valeurs en les mentionnant séparément. Cela vaut également pour l'usage de l'expression *droits de l'homme* et l'expression *droits fondamentaux*.

La façon avec laquelle nous avons choisi de construire ce travail part d'une étude sur la planification et l'aménagement de l'espace juridico-politique de l'Union européenne. Les dynamiques internes et externes représentent des impacts décisifs sur l'objectif communautaire de promotion des droits de l'homme et de la démocratie et son universalité.

En suivant l'approche de Payre et Pollet¹¹, nous avons basé notre analyse : sur des travaux de recherche menés au Royaume-Uni, en Belgique, en Suisse et aux Pays-Bas, sur la littérature académique, sur les rapports de la société civile et des organisations internationales de défense des droits de l'homme, y compris les bases de données de diverses organisations et sur des enquêtes et des entrevues réalisées à Bruxelles avec quelques représentants des parties impliquées. Mais en raison de la sensibilité du contenu et des possibles conséquences d'informations, ces entrevues resteront anonymes.

¹¹ Renaud PAYRE et Gilles POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », in *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, No 1, pp. 133-154.

Ces enquêtes expérimentales devront ouvrir des perspectives sur l'analyse de bonnes pratiques à reproduire. Il s'agit d'avoir une ouverture vers de nouvelles possibilités à explorer dans le cas de la politique extérieure de l'UE dans un champ de recherche qui présente encore des résistances face à certains enjeux politiques ou d'action publique.

Chapitre I

L'aperçu du cadre général de la politique de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et de la démocratie

1.1. Le cadre juridique de l'action extérieure de l'Union européenne

À présent le respect des droits de l'homme est un indicateur de la légitimité des gouvernements. Certains d'entre eux ont adopté une politique active en faveur de la promotion de ces droits et libertés comme un drapeau constructif de leur politique identitaire¹².

Cette observation vaut aussi pour d'autres acteurs internationaux, y compris organisations intergouvernementales et régionales, à l'instar de l'Union européenne.

Dans le cas européen, ceci a été un développement graduel. Lorsque la Communauté européenne a été fondée, l'ancrage aux valeurs démocratiques, aux droits de l'homme et à l'État de droit n'étaient pas prévus¹³.

Les traités des années cinquante, fondateurs du processus, qui ont abouti à l'Union européenne, n'avaient prévu aucune disposition sur les droits de l'homme ou l'État de droit ni sur la promotion des valeurs démocratiques¹⁴.

À travers la déclaration finale du *Sommet de Paris* de 1972, les États membres ont exprimé leur volonté de fonder le développement de la Communauté européenne sur les valeurs de la démocratie et « de faire entendre sa voix dans les affaires mondiales »¹⁵.

En outre, dans la *Déclaration sur l'identité européenne* de 1973, la Communauté réitère l'orientation normative dans les relations extérieures liée à sa propre image fondée sur la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, et plaide pour des « rapports harmonieux et constructifs » avec les acteurs internationaux¹⁶.

En fait, l'identification de l'Union avec un ensemble de valeurs communes en positionnant les droits de l'homme « au centre des priorités de l'UE »¹⁷, est devenue une partie largement importante dans l'élaboration des politiques et de la représentation de son identité en tant que *collectivité*.

L'Union a soutenu publiquement le lien entre la promotion des droits de l'homme et sa propre identité, d'une part, dans la conditionnalité d'adhésion à l'Union européenne¹⁸ et, d'autre part, dans la manière dont l'Union se présente comme un modèle de ses valeurs fondamentales au-delà de ses frontières.

¹² « At the international level, human rights foreign policy is more than guilt or charity—it is a constructive form of identity politics [...] As such principled states build global governance, they reshape the meaning of sovereignty to implant a slowly emerging legitimacy norm—universal human rights ». Voir: Alison BRYSK, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2009, p. 4.

¹³ Voir: Kenneth TWITCHETT (ed), *Europe and the World : The External Relations of the Common Market*, London, Europa for the David Davies Memorial Institute of International Studies, 1976.

¹⁴ Commission européenne, *L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme: de Rome à Maastricht et au-delà*, COM/95/567 final, 22 novembre 1995.

¹⁵ Communautés européennes, *Déclaration du Sommet de Paris*, Bulletin des Communautés européennes No. 10 October 1972.

¹⁶ Communautés européennes, *Déclaration sur l'identité européenne*, Bulletin des Communautés européennes No. 12 Décembre 1973.

¹⁷ Expression adoptée récemment par la Commission européenne. Voir : Commission Européenne, *Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019): Garder les droits de l'homme au centre des priorités de l'UE*, JOIN(2015) 16 final, 28 avril 2015.

¹⁸ Voir : article 6 et article 49 TUE.

En plus, avec l'adoption de l'Acte unique européen¹⁹, les Chefs d'État et de Gouvernement ont exprimé leur détermination « à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des États membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale »²⁰.

À partir de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht²¹, l'Union européenne s'est formellement définie comme une *communauté de valeurs* à travers l'incorporation explicite dans l'ordre juridique européen des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit en tant que piliers communautaires.

En outre, ce Traité a défini la promotion et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme comme objectif de la nouvelle politique étrangère et de sécurité commune.

Dans cette ligne, il faut remarquer que le Traité de Maastricht - dans son Préambule²², l'article 130 U²³ et le Titre V²⁴ - nous présente l'engagement assumé par l'Union Européenne. De plus, dans les paragraphes 2 et 3 de son article F, ce Traité prescrit d'une part que « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 [du Conseil de l'Europe], et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ». Et d'autre part, que « L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques ».

Dès lors, les valeurs de la démocratie, l'égalité, l'État de droit, les droits de l'homme, la dignité humaine et la liberté sont explicitement reconnus comme les valeurs fondamentales de l'Union et sont retenus comme critères conditionnant tous les domaines d'action de l'UE, y compris ses politiques vis-à-vis des organisations internationales et des pays tiers.

Aujourd'hui, ces formulations restent bien en vue dans les Traités constitutifs de l'Union. Toute institution européenne ainsi que les États membres sont légalement tenus de les respecter. On parle de la configuration d'un *acquis communautaire* et de l'importance de la suprématie du droit de l'Union. Ces circonstances demandent aux États membres d'observer leurs engagements et de déployer une *coopération*

¹⁹ Communautés européennes, *Acte unique européen*, JO L 169 du 29 juin 1987.

²⁰ Préambule, *Ibid.*

²¹ Signé à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1 novembre 1993, JOCE n° C 191, 29 juillet 1992.

²² « [...] CONFIRMANTE leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit,

DÉSIREUX d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions,

DÉSIREUX de renforcer le caractère démocratique et l'efficacité du fonctionnement des institutions, afin de leur permettre de mieux remplir, dans un cadre institutionnel unique, les missions qui leur sont confiées,

[...] DÉTERMINÉS à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines ».

²³ « 1. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres, favorise :

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux;

- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;

- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

2. La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3. La Communauté et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes ».

²⁴ « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune ».

*loyale*²⁵.

Dans cette perspective, nous observons que pour l'Union, la paix et la stabilité durable, le développement durable et la prospérité ne peuvent exister sans le respect des droits de l'homme et des institutions démocratiques²⁶. L'UE a insisté sur la *relation triangulaire* entre les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit²⁷ en signalant qu'elle est co-constitutive et que ces trois critères sont interdépendants et indivisiblement interconnectés de telle sorte qu'ils ne peuvent pas être séparés sans infliger des dommages profonds à l'ensemble²⁸.

À ce sujet, il faut souligner qu'en parlant de la *démocratie*²⁹, l'Union a expressément inclus le respect des droits fondamentaux outre le droit de vote et d'éligibilité aux élections tenues à intervalles réguliers. Elle a encore inclus les droits de la liberté d'expression et d'information, le pluralisme des médias et la liberté de réunion et d'association³⁰. [Aspects clés dans les chapitre II et III de notre étude].

De surcroît, l'Union européenne s'est appuyée sur les développements des autres organismes internationaux, notamment ceux du Conseil de l'Europe. Par exemple, dans le cadre de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit -aussi appelée Commission de Venise³¹-, l'Union a manifesté que « l'État de droit promeut la démocratie en établissant l'obligation pour les personnes exerçant la puissance publique de rendre compte et en garantissant les droits de l'homme »³².

Sur cette base, la *Commission de Venise* a élucidé certains critères procéduraux et substantiels, essentiels pour un environnement favorable à l'État de droit. Parmi eux, la Commission inclut : (i) la sécurité juridique -comprenant la prévisibilité, stabilité et cohérence du droit- ; (ii) la prévention de l'abus de pouvoir et l'interdiction de l'arbitraire ainsi comme le respect des Droits de l'homme ; (iii) l'égalité devant la loi ; et (iv) la non-discrimination et l'accès à la justice -comprenant le contrôle judiciaire des actes administratifs et l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire³³.

Dans ce scénario et compte tenu des objectifs ultimes de ces critères et du fait que l'UE se présente comme une *communauté de valeurs*³⁴, nous pourrions affirmer que ces critères sont *extrapolables* au-delà de la

²⁵ Article 4 TUE : « 3. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. [...] ».

²⁶ Voir : Commission européenne, *Le commerce pour tous : la Commission européenne présente sa nouvelle stratégie de commerce et d'investissement*, Communiqué de presse IP/15/5806, 14 octobre 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5806_fr.htm [Consulté le 4 septembre 2016]

²⁷ Voir : Parlement européen, *Rapport 2013/2078(INI) : sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2012)*, 27 janvier 2014.

²⁸ Voir: Sergio CARRERA (et al.), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and Rule of Law in the UE: Towards an UE Copenhagen Mechanism*, Brussels, European Parliament, 2013.

Voir : Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) No. 235/2014 du 11 mars 2014: instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde - instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) pour la période 2014-2020*, JO L 77, 15 mars 2014, Préambule : « 11. La démocratie et les droits de l'homme sont inextricablement liés et se renforcent mutuellement [...]. Les libertés fondamentales [...] sont essentielles pour le maintien d'un système judiciaire indépendant et de l'État de droit, qui, à leur tour, sont nécessaires pour protéger efficacement les droits de l'homme ».

²⁹ Cependant, la définition de la notion de *démocratie* reste controversée. Le Parlement européen reconnaît que: « [...] despite an underlying convergence of objectives within the EU, there has been little consistency in public discourse and terminology neither within and between Member states nor within UE institutions, nor generally in the international community ». Voir: MARKOVA, Elitsa, *Ensuring democracy and effective human rights protection in the Black Sea region*, Brussels, European Parliament, 2007, p. 7.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Organe consultatif du Conseil de l'Europe composé d'experts en matière de droit constitutionnel qui a été créé par la Résolution 90(6) adoptée par le Comité des Ministres le 10 mai 1990.

³² Commission européenne, *Commission pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise): Liste des Critères de l'état de droit*, 106ème Session Plénière, 11-12 mars 2016.

³³ *Ibid.*

³⁴ En outre, l'Union européenne a inclus la *bonne gouvernance* comme une des valeurs de l'Union. Voir : Commission européenne, *Gouvernance européenne : Un livre blanc*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001.

sphère géographique du Conseil de l'Europe et qu'ils peuvent aussi être utilisés comme guide par l'Union européenne dans toutes ses dimensions.

De ce fait, en théorie, nous pouvons supposer que l'Union et ses États membres ont l'aptitude d'élever un front commun vers le renforcement des programmes d'action extérieure européenne cohérents avec ces principes, en mettant en lumière la *relation triangulaire* entre l'État de droit, les droits fondamentaux et la démocratie³⁵. Cependant, la réalité de la pratique communautaire nous montre d'autres facteurs et enjeux [situation abordée dans les chapitres II et le Chapitre III].

1.1.1. Le Traité sur l'Union européenne

En termes généraux, nous pouvons identifier certaines dispositions clés contenues dans le Traité sur l'Union européenne (TUE) qui forment le cadre de base de l'approche de l'Union aux droits de l'homme et développent les objectifs globaux de son Préambule³⁶.

Entre ces dispositions, nous pouvons identifier l'article 2 TUE³⁷, qui joue un double rôle. Premièrement, en instituant les principes et valeurs piliers de l'Union européenne, cet article inclut le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit et affirme que ces valeurs sont communes aux États membres. Par conséquent, seuls les États qui respectent ces valeurs et qui se sont engagés à les promouvoir peuvent être candidats à l'adhésion à l'UE³⁸.

En deuxième lieu, le texte de cet article conduit à une obligation à la charge des États membres d'adhérer et de rester fidèles aux valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, y compris le respect aux droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit³⁹. Obligation qui pourrait être renforcée par le Conseil en

³⁵ Voir : Parlement européen. *Rapport 2013/2078(INI) : sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2012)*, *op. cit.*

³⁶ « S'INSPIRANT des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit; [...] CONFIRMANT leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit, CONFIRMANT leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, [...] RÉSOLUS à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 42, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde ».

³⁷ « Article 2: L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

³⁸ Article 49 TUE.

³⁹ En réalité, la crédibilité de l'UE est abîmée à cause des violations des droits de l'homme dans certains États membres. Même si la Cour européenne des droits de l'homme a condamné ses violations, l'Union n'a pas pris de position ferme, en n'activant pas la procédure prévue dans l'article 7 TUE. À ce respect, le Parlement européen a adopté, le 8 septembre 2015, la *Résolution 2014/2254 (INI) : sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2013-2014)*. En réponse, la Commission européenne a adopté un nouveau cadre juridique pour faire face aux menaces systémiques des États membres vis-à-vis du respect des droits de l'homme [Commission européenne, *Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit*, COM (2014) 158 final, 11 mars 2014]. Cependant, cette procédure est critiquable pour sa faible effectivité. En fait, les mécanismes prévus n'ont jusqu'à présent jamais été utilisés, car dans la plupart des cas, la procédure a répondu aux considérations de stratégies politiques qui empêchent son effectivité. Par exemple, le Parlement européen « regrette que les États membres continuent à se soustraire à un contrôle au niveau de l'Union de leurs propres politiques et pratiques en matière de droits de l'homme, et essaient de limiter la protection de ces droits à un cadre purement national, ce qui nuit au rôle actif joué par l'Union européenne dans le monde en tant que défenseur des droits de l'homme et ébranle la crédibilité de la politique extérieure de l'UE en matière de défense des droits fondamentaux », Parlement européen, *Résolution 2007/2145(INI) : sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2004-2008*, 14 janvier 2009.

s'appuyant sur les mécanismes et la procédure prévus à l'article 7 TUE⁴⁰ en cas de défaillance ou de grave violation dans l'application des traités dans un État membre en question⁴¹.

Compte tenu que « les obligations qui incombent à l'État membre [...] au titre des traités restent en tout état de cause contraignantes pour cet État »⁴², l'article 4 et l'article 6 TUE, notamment ses paragraphes 1⁴³ et 3⁴⁴, fixent une obligation légale à la charge des institutions européennes et de ses États membres consistant à assurer que, dans la mesure où ils agissent dans le champ d'application du droit communautaire⁴⁵, ils doivent observer les droits fondamentaux reconnus par l'ordre juridique européen. Obligation qui pourrait être renforcée à travers des décisions de la CJUE sur la base des articles 258, 263 et 267 TFUE⁴⁶.

Pour sa part, dans le domaine des relations internationales, le paragraphe 5 de l'article 3⁴⁷, l'article 21, l'article 23 TUE encadrent les politiques étrangères de l'Union européenne en établissant une obligation de faire respecter et de promouvoir dans le reste du monde « les principes qui ont présidé à sa création [...] et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international ».

À ce sujet, il faut souligner que l'Union a promis d'assumer l'engagement de contribution à la paix et à la sécurité, entre autres valeurs et d'assister les pays tiers à accomplir leurs propres obligations.

Dans la mise en œuvre de cette mission, l'UE s'est engagée à établir des relations et partenariats avec les acteurs internationaux « qui partagent les principes [qui ont présidé à sa création] »⁴⁸ et à veiller à « la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques »⁴⁹.

⁴⁰ « 1. Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe *un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2*. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure [...].

3. Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales».

⁴¹ Voir : Commission européenne, *Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée*, COM(2003) 606 final, 15 octobre 2003.

⁴² Article 7 TUE.

⁴³ « 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. [...].

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions ».

⁴⁴ « 3. *Les droits fondamentaux*, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, *font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux* ».

⁴⁵ Voir: Cour de Justice de l'Union européenne, Affaire C366-10, ECLI:EU:C:2011:864, Arrêt de la Cour (grande chambre), *Air Transport Association of America e.a. contre Secretary of State for Energy and Climate Change*, du 21 décembre 2011.

⁴⁶ Cependant, il y a un suivi insatisfaisant de la part des institutions pour assainir le manquement et pour sanctionner les responsables. Voir : Parlement européen, *Rapport 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, 20 février 2015.

⁴⁷ « 5. *Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs* et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations Unies ».

⁴⁸ Article 21 TUE paragraphe 1.

⁴⁹ Article 21 TUE paragraphe 3 : « [...] Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet ».

L'engagement susmentionné est clairement précisé par l'article 24 et l'article 37 TUE qui octroient une compétence à l'UE pour établir des accords avec des pays tiers et des organisations internationales qui, il faut le souligner, doivent partager ses valeurs communautaires⁵⁰ dans les différents domaines d'action en matière de politique étrangère. Compétence communautaire que les États membres sont tenus d'appuyer « activement et sans réserve »⁵¹.

1.1.2. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

L'engagement de l'Union à l'égard de la démocratie, l'État de droit aussi bien que de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵² est réaffirmé en tant que question transversale dans tous les domaines d'action de l'Union⁵³.

Nous remarquons que le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) encadre la posture et les actions de l'Union européenne à plusieurs niveaux et sujets. En effet, le TFUE établit des compétences au niveau des États membres, des institutions communautaires et au niveau de l'Union vue dans son ensemble selon chaque domaine de l'action, tout en gardant à l'esprit les « principes de la charte des Nations unies »⁵⁴.

Dans cette mission, nous soulignons en premier lieu que l'article 15 TFUE établit les principes de bonne gouvernance, de publicité et de transparence et la promotion de la participation de la société civile comme base du respect général pour le bon fonctionnement des institutions européennes. Nous attendons que ces principes soient observés dans toutes les actions de l'UE, guidant donc ses relations extérieures comme une sorte de ligne directrice de son action.

En deuxième lieu, à l'égard de l'action communautaire sur la scène internationale nous pouvons identifier certaines dispositions clés. D'abord, l'article 2 TFUE et le paragraphe 2 de l'article 3 TFUE indiquent que l'Union est compétente en matière de politique étrangère et commerciale et peut conclure des accords internationaux.

La disposition antérieure doit être lue de manière conjointe avec l'article 205 TFUE, qui indique que l'action extérieure de l'Union européenne doit être en conformité aux principes établis par le TUE notamment la promotion et la consolidation mondiale des valeurs démocratiques, de l'État de droit et de l'universalité et indivisibilité des droits de l'homme.

En fait, l'article 207 TFUE exige que la politique commerciale de l'UE soit « menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union » fixant une obligation de surveillance à charge du Conseil et de la Commission pour garantir que les accords avec les pays tiers ou organisations internationales soient négociés et conclus de manière « compatible avec les politiques et règles internes de l'Union »⁵⁵.

D'une part, les articles 208 TFUE et suivants fixent les principes de la coopération de l'UE avec les pays tiers en matière de développement économique et financier, entre autres. D'autre part, les articles 220 TFUE et suivants fixent le cadre et la procédure pour établir des accords internationaux avec un ou plusieurs pays tiers ou des organisations internationales.

En somme, face à ce constat, nous voyons donc que les dispositions contenues dans les Traités constitutifs ont une double fonctionnalité. D'une part, elles donnent une base juridique large pour toutes les politiques de l'Union en matière des droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie.

⁵⁰ Article 21 TUE paragraphe 1.

⁵¹ Article 24 TUE paragraphe 3.

⁵² Voir: World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 25 June 1993.

⁵³ European External Action Service, *Headquarters Homepage: Human rights & Democracy*, 15 June 2016. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/414/human-rights-democracy_en [Consulté le 8 septembre 2016].

⁵⁴ Préambule du TFUE.

⁵⁵ En plus, l'article établit une obligation à la Commission de présenter *régulièrement* des rapports au Parlement européen sur l'état d'avancement des négociations.

En même temps, ces dispositions guident et renforcent l'engagement communautaire avec la promotion de ses valeurs sur la sphère internationale à travers sa politique étrangère⁵⁶ et demandent la cohérence entre les politiques de l'Union et les droits de l'homme, et entre ceux-ci avec les autres domaines communautaires.

En gardant cet objectif en vue, l'Union européenne dispose de divers instruments pratiques pour déployer son action extérieure. Ce que nous aborderons ensuite.

1.2. Le cadre instrumental de l'action extérieure de l'Union européenne

En mettant en place les dispositions des Traités constitutifs, l'Union européenne a formulé la configuration de sa politique extérieure en affirmant sa détermination à maintenir les droits de l'homme⁵⁷ et la démocratie *au cœur* de ses relations internationales⁵⁸.

Cet engagement est supposé soutenir toutes les politiques externes de l'UE et est appelé à être plus qu'une simple déclaration, en constituant une *union des valeurs*⁵⁹. En dehors des frontières de l'UE, l'action de l'Union est tenue de suivre les principes qui ont *présidé* à sa propre création. En effet, l'Union a manifesté que : « La base de l'action de l'Union européenne (UE) est claire. L'Union européenne cherche à défendre le caractère universel et indivisible des droits de l'homme -sur les plans civil, politique, économique, social et culturel- [...] La protection de ces droits, la promotion d'une démocratie pluraliste, de même que l'établissement de réelles garanties pour l'État de droit [...] font partie des objectifs fondamentaux de l'Union européenne [...] le traité de Nice [...] a aussi étendu l'objectif de promotion du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la coopération au développement à toutes les autres formes de coopération avec les pays tiers »⁶⁰.

L'Union a promis d'assumer la mission de se constituer en promoteur mondial de ses valeurs, notamment, à travers la corrélation de sa politique en matière des droits de l'homme avec d'autres considérations telles que l'avancement des droits civils, politiques, économiques et sociaux.

En effet, à l'issue du Conseil européen de Laeken en 2001⁶¹, l'Union a déclaré que l'Europe est un *continent des valeurs humanistes* dont les frontières sont tracées uniquement par la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, facteurs déterminant son rôle dans le monde⁶².

À ce sujet, l'Union a déclaré son engagement à jouer « un rôle de premier plan dans un nouvel ordre planétaire, celui d'une puissance qui est à même de jouer un rôle stabilisateur au plan mondial [...] facteur

⁵⁶ Commission européenne, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, COM/2001/0252 final, 8 mai 2001.

⁵⁷ Commission européenne, *Journée des droits de l'homme*, Communiqué de presse IP/10/1697, 10 décembre 2010 : « *Les droits de l'homme sont au cœur de l'action extérieure de l'Union européenne et du service européen pour l'action extérieure nouvellement créé. Nous défendons et promovons les droits de l'homme dans tous les aspects de notre travail* », a déclaré Catherine Ashton, haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1697_fr.htm [Consulté le 8 septembre 2016].

⁵⁸ European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Human rights and democracy at the heart of EU external action: Towards a more effective approach*, COM (2011) 886 final, 12 December 2011: « *EU as a global force for human rights [...] It is important now to renew the EU's efforts to frame an effective response to the challenges that human rights and democracy face worldwide* ».

⁵⁹ Voir: European Commission, *Commission Second Annual Report on the Stabilization and Association Process for south East Europe*, COM (2003) 139 final, 26 March 2003: « The European Union is ultimately a union of values ». Voir : Conseil européen, *Conclusions de la Présidence : Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne*, 15 décembre 2001. http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_fr.htm [Consulté le 4 septembre 2016]. Voir: Article 6 TUE.

⁶⁰ Commission européenne, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, COM/2001/0252 final, *op. cit.*

⁶¹ Conseil européen, *Conclusions de la Présidence : Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne*, *op. cit.*

⁶² Voir : Parlement européen, *Résolution P5_TA(2002)0204: sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers (COM(2001) 252, C5-0653/2001, 2001/2276(COS))*, du 25 avril 2002.

de stabilisation et un repère dans le monde nouveau, multipolaire »⁶³.

Ainsi, l'Union a adopté plusieurs dispositifs pour déployer son action extérieure. Parmi ceux-ci nous pouvons identifier les instruments qui guident de manière immédiate les démarches dans ses propres institutions (à vocation *intra-Union européenne*) et les instruments qui visent à guider de manière immédiate ses relations avec les acteurs externes (à vocation *extra-Union européenne*).

1.2.1. Des instruments à vocation intra-Union européenne

Dans cette catégorie nous identifions les dispositifs conçus pour guider les obligations des institutions européennes vis-à-vis de l'action extérieure communautaire. Ces dispositifs visent de manière immédiate l'encadrement de ses institutions et ont, subséquemment, un impact sur les partenaires, et partenaires potentiels, de l'Union européenne.

1.2.1.1. Le Cadre stratégique et les Plans d'action

Avec le lancement en 2012 de son Cadre stratégique en matière de droits de l'homme et de démocratie⁶⁴ (ci-après Cadre stratégique 2012), qui est devenu le cadre global de référence permanent sur les priorités politiques, et de son Plan d'action 2012-2014 (ci-après Plan 2012), l'Union s'est notamment engagée à « [i]ntégrer les droits de l'homme dans les analyses d'impact, lorsqu'elles sont effectuées pour des propositions législatives et non législatives, des mesures d'exécution et des accords commerciaux ayant des conséquences économiques, sociales et environnementales importantes, ou définir des politiques futures en la matière »⁶⁵.

En plus, l'Union européenne s'est engagée à :

(i) « [M]ettre au point une méthode afin d'aider à la prise en compte de la situation des droits de l'homme dans les pays tiers dans le cadre du lancement de négociations sur des accords de commerce et/ou d'investissement ou de la conclusion de ceux-ci »⁶⁶.

(ii) Utiliser « une approche fondée sur les droits de l'homme [dans le domaine de la coopération au développement ...] pour faire en sorte que l'UE renforce ses efforts en vue d'aider les pays partenaires à s'acquitter de leurs obligations internationales relatives aux droits de l'homme »⁶⁷.

(iii) Renforcer « son soutien politique et financier en faveur des défenseurs des droits de l'homme ainsi que son action contre toutes les formes de représailles »⁶⁸.

(iv) Essayer « que ces dialogues débouchent sur des résultats concrets. L'UE évoquera fermement les questions liées aux droits de l'homme en utilisant toutes les formes appropriées de dialogue politique bilatéral, y compris au plus haut niveau [...] lorsqu'elle se trouvera confrontée à des violations des droits de l'homme, l'UE recourra à tout l'éventail d'instruments dont elle dispose, y compris les sanctions ou la condamnation [...] et qu'elle] intensifiera ses efforts afin d'utiliser au mieux les clauses relatives aux droits de l'homme figurant dans les accords-cadres politiques qu'elle a conclus avec des pays tiers »⁶⁹.

Précisément, ce dernier engagement est particulièrement clé dans le processus d'évaluation de la mise en œuvre de la politique extérieure de l'Union européenne par des accords internationaux et par la portée de sa responsabilité [Chapitres II et III]

En plus, nous pouvons remarquer que les engagements assumés par l'Union sont renforcés, d'une part, à travers l'établissement de quelques délégations communautaires à l'étranger -qui ont contribué à entretenir le contact et l'appui à la société civile locale⁷⁰- ainsi comme par l'établissement d'un Représentant spécial

⁶³ Conseil européen, *Conclusions de la Présidence : Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne*, *op. cit.*

⁶⁴ Conseil de l'Union européenne, *Résultat des Travaux No. 11417/12 : Droits de l'homme et démocratie : cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE*, Document ST 11855/12, 25 juin 2012.

⁶⁵ *Ibid.* Action 1.

⁶⁶ *Ibid.* Action 11.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

de l'Union pour les droits de l'homme (RSUE) - qui a contribué à donner une visibilité plus large à la politique européenne⁷¹. Et, d'autre part, à travers le Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2015–2019⁷² (ci-après Plan 2015), intégrant quelques mesures visant à garantir les droits fondamentaux, autant sur le plan interne de l'Union que dans les pays tiers, en tant que composant essentiel pour l'entretien des relations avec l'UE.

Le Plan 2015 ajoute les droits économiques, sociaux et culturels comme une des priorités de la politique extérieure de l'UE en matière des droits de l'homme et s'engage dans la promotion de ces droits.

En principe, compte tenu de ces dispositions, nous pouvons dire que le Plan 2015 a visé à démontrer une volonté politique plus forte ; répondre à la suspicion généralisée selon laquelle les droits de l'homme et les valeurs démocratiques de l'UE diminuent en priorité ; et définir des meilleurs mécanismes pour épauler sa position en faveur des droits de l'homme et de la démocratie qui s'étend de plus en plus dans le monde.

En particulier, avec le Plan 2015, l'Union a réaffirmé son engagement en faveur de la protection de la société civile⁷³ ; des acteurs locaux⁷⁴, des partis politiques et des mouvements de citoyens⁷⁵ ainsi que des organisations non-gouvernementales⁷⁶. Engagements qui incluent :

- (i) L'appui des « mesures législatives, les politiques et les mécanismes destinés à protéger les DDH [...] ;
- (ii) Surveiller activement le cadre juridique [...] et l'environnement plus général [...] dans lesquels évolue la société civile, y compris les partenaires sociaux, repérer de manière proactive et signaler les menaces pesant sur l'espace dont dispose la société civile et prendre des mesures pour agir sur ces menaces ;
- (iii) Manifester, par des messages publics et privés, son opposition aux restrictions injustifiées à la liberté d'association et de réunion, à la limitation de l'espace dont dispose la société civile et aux tentatives visant à faire obstacle à l'action de cette dernière, y compris les DDH, en veillant à ce que ces questions soient régulièrement abordées [...] »⁷⁷.

1.2.1.2. Les instruments pour une politique cohérente

L'Union européenne a aussi adopté certaines mesures pour assurer la compatibilité de ses nouvelles propositions législatives, politiques, des accords commerciaux et d'investissement avec les exigences du cadre normatif communautaire.

À titre d'exemple nous pouvons citer l'accord interinstitutionnel *Mieux légiférer*⁷⁸, avec lequel l'Union a accordé une attention majeure aux effets potentiels que les diverses options juridiques⁷⁹ pourraient avoir

⁷¹ Voir : Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil: le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019)*, Document 10897/15, 20 juillet 2015. Cependant, on doit souligner le fait que le RSUE n'ayant pas le pouvoir d'initiative ni l'attribution de prendre la parole en public réduit la portée de sa fonction de donner de la visibilité et de coordonner les organes et les institutions européennes. Voir : Parlement européen, *Rapport 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière, op. cit.*, Paragraphe 23 et ss.

⁷² Commission Européenne, *Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019) : Garder les droits de l'homme au centre des priorités de l'UE*, JOIN(2015) 16 final, *op. cit.* Voir : Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil: le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019)*, Document 10897/15, *op. cit.*

⁷³ « [A]pporter son soutien à la société civile, y compris aux partenaires sociaux, et promouvoir la mise en place de conditions propices au développement de celle-ci [...] », Commission Européenne, *Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019) : Garder les droits de l'homme au centre des priorités de l'UE*, JOIN(2015) 16 final, *op. cit.*

⁷⁴ « [F]aire en sorte que les acteurs locaux [gouvernementaux ou non] aient davantage le sentiment d'être parties prenantes à l'action menée [...] ». *Ibid.*

⁷⁵ « [R]enforcer les relations de l'UE avec les partis politiques et les mouvements de citoyens en vue d'accroître leur rôle dans la promotion d'institutions et de pratiques démocratiques et responsables [...] ». *Ibid.*

⁷⁶ « [F]aire face aux menaces qui pèsent sur l'espace dont disposent les ONG ». *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Voir : Parlement européen, Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes, *Accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" (2003/C 321/01)*, JO C 321, 31 décembre 2003.

⁷⁹ Voir : Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC(2005) 791, 15 juin 2005. Voir : Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC(2009) 92, 15 janvier 2009.

sur les garanties démocratiques et les droits de l'homme et sur la situation des droits de l'homme des pays tiers⁸⁰.

Ceci, notamment, aussi bien par l'inclusion dans les analyses d'impact des effets que par les propositions législatives politiques, les accords commerciaux et d'investissement de l'UE⁸¹.

D'ailleurs, dans sa communication sur une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne⁸², la Commission s'est engagée à adopter plusieurs mesures pour renforcer davantage le rôle des droits fondamentaux dans ces évaluations d'impact⁸³ et à maintenir un haut niveau de qualité de ces évaluations⁸⁴.

Objectif qui est à la base du travail du Comité d'analyse d'impact depuis sa création en 2006, en tant qu'organe rattaché au Secrétariat général de la Commission⁸⁵.

1.2.1.3. Les instruments pour une politique responsable

En réaffirmant son but de promouvoir universellement ses valeurs communautaires au travers de sa politique commerciale, notamment par les accords de libre-échange, d'inversion étrangère et du contrôle des exportations, l'Union a adopté la stratégie du commerce pour tous⁸⁶.

Dans ce contexte, l'Union européenne a manifesté que l'idée est d'avoir un « commerce pour tous vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable [...] »

4. Une politique de commerce et d'investissement fondée sur les valeurs

4.1. Accroître la réactivité par rapport aux attentes du public en matière de réglementation et d'investissement

4.2. Un programme commercial pour promouvoir le développement durable, les droits de l'homme et la bonne gouvernance »⁸⁷.

En plus, la Commissaire en charge du commerce, Mme Cecilia Malmström a soutenu que : « [...] les Européens [...] ne veulent aucun compromis sur les principes essentiels comme les droits de l'homme, le développement durable dans le monde [...] »

La politique commerciale doit dès lors être plus efficace, plus transparente et plus respectueuse de nos valeurs. En bref, elle doit être plus responsable. C'est ce que nous nous efforçons de faire aujourd'hui [...] Les accords commerciaux et les régimes préférentiels serviront de leviers pour la promotion des valeurs européennes dans le monde, comme le développement durable, les droits de l'homme [...] »⁸⁸.

⁸⁰ Conseil de l'Union européenne, *Résultat des Travaux No. 11417/12 : Droits de l'homme et démocratie : cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE*, Document ST 11855/12, *op. cit.*

⁸¹ Commission européenne, *sur l'Analyse d'Impact*, COM(2002) 276 final, 5 juin 2002.

⁸² Voir : Commission européenne, *Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne*, COM(2010)0543 final, 8 octobre 2015. Voir : Commission européenne, *Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats: Un enjeu prioritaire pour l'Union européenne*, COM(2015)215 final, 19 mai 2015.

⁸³ Cependant, nous voulons souligner qu'il n'y a aucun mécanisme pour s'assurer que la Commission, dans l'exercice de son monopole d'initiative législative, cherche à contribuer à l'amélioration des droits fondamentaux. Voir : Olivier DE SCHUTTER, *Follow-up to the European Parliament's Resolution of 8 September 2015 on «The situation of fundamental rights in the European Union (2013-2014)»*, Brussels, European Parliament, 2016, p. 6.

⁸⁴ Voir: «Tool No. 24: Fundamental Rights and Human Rights ». http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm [Consulté le 23 octobre 2016]. Nonobstant, nous pourrions souligner que la portée des évaluations d'impact est très limitée, car elles sont focalisées dans une évaluation *ex-ante* des effets des propositions législatives (tout en ignorant les modifications ultérieures que lesdites propositions subissent) et les indicateurs contenus dans le *Tool 24* ne s'appliquent qu'à la Commission, laissant d'un côté le Conseil et le Parlement, co-législateurs de la procédure législative ordinaire.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Voir : Commission européenne, *sur le commerce pour tous: Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, COM(2015) 497 final, 14 octobre 2015.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ « La nouvelle stratégie vise à rendre la politique commerciale européenne plus responsable sur la base de trois principes essentiels :
- Efficacité [...]

Un exemple de cette approche du commerce responsable, c'est l'engagement communautaire à incorporer dans ses accords avec les pays tiers des clauses relatives au respect des droits de l'homme comme *élément essentiel*⁸⁹ de chaque accord, tels que ceux d'association, de partenariat et de coopération.

Nous pouvons donc remarquer que l'Union entend suivre une conception tripartite de ses relations commerciales dans laquelle les droits de l'homme, la stabilité et le développement durable sont consubstantiels et partagent comme objectifs centraux l'égalité des citoyens, la dignité humaine, le bien-être et la liberté de l'individu.

1.2.2. Des instruments à vocation extra-Union européenne

Nous observons qu'en partant de l'idée que des acteurs externes peuvent jouer un rôle majeur dans les processus de démocratisation d'un État⁹⁰, l'Union a adopté divers dispositifs pour développer ses valeurs communautaires liées à la démocratie, l'État de droit et aux droits de l'homme dans ses politiques extérieures⁹¹.

En gardant à l'esprit le déploiement d'un rôle de stabilisateur mondial, l'UE s'est présentée comme une puissance civile⁹² de «*soft power*»⁹³, en favorisant des moyens diplomatiques et commerciaux au déploiement des moyens militaires⁹⁴. Dans cette ligne, l'Union a adopté divers mécanismes dirigés de manière directe à mettre en avant ses valeurs communautaires dans ses relations avec des pays tiers.

1.2.2.1. Les dialogues politiques internationaux

Un des instruments les plus récurrents pour l'UE est l'établissement des *dialogues politiques* avec les pays tiers sur les droits de l'homme⁹⁵, formulés en conformité avec les *Lignes directrices* adoptées par le Conseil en 2001⁹⁶ (ci-après Lignes directrices).

- Transparence [...]

- *Respect des valeurs* [...] », Commission européenne, *Le commerce pour tous : la Commission européenne présente sa nouvelle stratégie de commerce et d'investissement*, Communiqué de presse IP/15/5806, 14 octobre 2015, *op. cit.*

⁸⁹ Voir : European Communities, *Framework Agreement between the European Economic Community and the Federative Republic of Brazil*, L262-54 of 1 November 1995.

⁹⁰ Voir : Ivonne DUARTE PEÑA, « International Organizations Fostering Democracy 'at Home': From Silent Players to Salient Players? », in *Desafíos*, 2007, Vol. 17, pp. 31-75.

⁹¹ Voir : Tanja A. BÖRZEL, « The noble west and the dirty rest? Western democracy promoters and illiberal regional powers », in *Democratization*, 2015, Vol. 22, Issue 3, pp. 519-535.

⁹² Voir : Kenneth TWITCHETT (ed), *Europe and the World : The External Relations of the Common Market*, *op. cit.* Voir : Chad DAMRO, « Market Power Europe », in *Journal of European Public Policy*, 2012, Vol. 19, No 5.

⁹³ European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton, *A world built on co-operation, sovereignty, democracy and stability*, Corvinus University, SPEECH/11/126, 25 February 2011: « *The strength of the EU lies, paradoxically, in its inability to throw its weight around. Its influence flows from the fact that it is disinterested in its support for democracy, development and the rule of law. It can be an honest broker - but backed up by diplomacy, aid and great expertise [...]. In short, the EU has soft power with a hard edge - more than the power to set a good example and promote our values. But less than the power to impose its will. [...] Whatever the subject, the ambition of countries round the world, from the biggest and richest to the smallest and poorest, is the same: to make the EU their ally.[...] So while the EU has little power in the conventional sense, it can have a big influence* ».

⁹⁴ Voir : Patrick HOLDEN, *In search of structural power: EU aid policy as a global political instrument*, Farnham, Ashgate, 2009.

⁹⁵ Voir : Sara GUILLET, *Dialogues droits de l'homme, dialogue politique : éléments de synthèse*, Bruxelles, Parlement européen, 2007. Voir : Parlement européen, *Rapport 2007/2001 (INI): sur le fonctionnement des dialogues et des consultations sur les droits de l'Homme avec les pays tiers*, 30 juillet 2007.

⁹⁶ Voir : Conseil de l'Union européenne, *Lignes directrices de l'UE en matière de dialogues droits de l'homme*, Document 14469/01, 5 décembre 2001. Voir : Conseil de l'Union européenne, *Mise en œuvre des lignes directrices de l'UE en matière de dialogues sur les droits de l'homme*, Document 15810/1/04, 9 décembre 2004. Voir : Conseil de l'Union européenne, *Lignes directrices de l'UE sur les dialogues en matière des droits de l'Homme avec les pays tiers - Mise à jour*, Document 16526/08, 22 décembre 2008.

Avec ce mécanisme, l'Union cherche à développer un espace propice à la confiance mutuelle et à la coopération réciproque, en vue de promouvoir la participation active des pays tiers dans la gouvernance mondiale en matière de droits de l'homme ; que ces pays « acquittent ses [sic] obligations internationales »⁹⁷; et, au cas échéant, d'assister ces pays pour le processus de transformation nationale, soit dans un cadre bilatéral soit dans le cadre des enceintes multilatérales⁹⁸.

Lorsque sa perspective est contestée sur la base de différences culturelles ou politiques, la position de l'UE a été catégorique envers la défense du caractère universel et indivisible des droits de l'homme⁹⁹. Précisément une des questions prioritaires lors de ces dialogues est d'aboutir à l'universalité des adhésions et à la mise en œuvre des instruments internationaux en matière de droits de l'homme, y compris, le suivi des recommandations de l'examen public universel.

En outre, les *Lignes directrices* exigent comme condition une évaluation préliminaire élaborée par le *groupe de travail sur les droits de l'homme (COHOM)* pour mieux comprendre les conditions des droits de l'homme dans le pays tiers en question et analyser le degré d'engagement de l'éventuel partenaire.

En conséquence, le COHOM est appelé à tenir compte de « l'évolution de la situation des droits de l'homme, la volonté du gouvernement d'améliorer la situation, l'engagement du gouvernement face aux conventions internationales en matière de droits de l'homme, la volonté du gouvernement de coopérer avec les procédures et mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies, l'attitude du gouvernement vis-à-vis de la société civile »¹⁰⁰.

Dans cet exercice, le COHOM peut faire usage de diverses sources y compris « les rapports des chefs de mission, les rapports des Nations Unies et d'autres organisations internationales ou régionales, les rapports du Parlement européen, les rapports des différentes organisations non-gouvernementales actives dans le domaine des droits de l'homme, et les documents de stratégie-pays élaborés par la Commission »¹⁰¹.

1.2.2.2. L'Instrument de financement de la coopération au développement

En termes généraux, l'*Instrument de financement de la coopération au développement (ICD)*¹⁰² vise à améliorer l'efficacité de la politique européenne en matière de coopération au développement à travers les processus de gouvernance locaux fondés sur le principe du respect des institutions démocratiques comme étant indispensable pour garantir la prospérité et la paix durable¹⁰³.

Sous la consigne que le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit

⁹⁷ Conseil de l'Union européenne, *Résultat des Travaux No. 11417/12 : Droits de l'homme et démocratie : cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE*, Document ST 11855/12, *op. cit.*

⁹⁸ Ainsi par exemple, après avoir suivi cette procédure, en 2014 le Conseil a approuvé la mise en place d'un dialogue sur les droits de l'homme avec le Myanmar et en 2016 le troisième dialogue entre eux deux a été célébré. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/142563.pdf [Consulté le 7 février 2017]. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138272.pdf [Consulté le 7 février 2017]. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/15867/3rd%20Myanmar-EU%20Human%20Rights%20Dialogue [Consulté le 7 février 2017].

⁹⁹ « The EU is adamant about protecting the universal nature of human rights when this is questioned on grounds of cultural or political differences ». European External Action Service, *Headquarters Homepage: Human rights & Democracy*, *op. cit.*

¹⁰⁰ Conseil de l'Union européenne, *Lignes directrices de l'UE sur les dialogues en matière des droits de l'Homme avec les pays tiers – Mise à jour*, Document 16526/08, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Voir : Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) No. 1905/2006 du 18 décembre 2006: portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement*, JO L 378, 27 décembre 2006.

¹⁰³ « Un environnement politique garantissant la paix et la stabilité, le respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des principes démocratiques, l'état de droit ainsi que la bonne gouvernance et l'égalité des sexes est une condition indispensable au développement à long terme ». *Ibid.*

« devraient être intégrées dans la politique de développement de l'Union »¹⁰⁴, le Parlement européen et le Conseil ont établi l'*ICD pour la période 2014-2020*¹⁰⁵ en établissant certains programmes de coopération qui couvrent la protection de la société civile¹⁰⁶.

1.2.2.3. L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme

Dans le même sens, l'Union compte aussi avec l'*Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)*¹⁰⁷ lequel ne requiert pas le consentement du gouvernement du pays où les fonds sont destinés. Cet instrument cible particulièrement la promotion de ces valeurs dans des régions où ils sont méconnus à travers des opérations de financement accessibles pour la société civile et les défenseurs des droits de l'homme¹⁰⁸.

Entre autres, l'IEDDH finance des organisations et des organisations non-gouvernementales avec pour but la promotion de l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁰⁹. L'IEDDH est engagé à soutenir un large éventail de priorités en matière de droits de l'homme et de la démocratie, y compris celles en matière de la protection des défenseurs des droits de l'homme, de la justice internationale, des initiatives d'anti-discrimination¹¹⁰, de la liberté d'expression, de la presse et des processus électoraux¹¹¹.

Nous pouvons noter que l'idée à la base est de soutenir des projets qui renforcent les droits de l'homme et la place que les acteurs locaux ont pour réussir conjointement à ce que les pays partenaires s'acquittent de leurs obligations internationales à l'égard du respect des droits de l'homme et des institutions démocratiques dans le cadre d'une contribution à la paix, à la sécurité et au développement internationaux.

1.3. Conclusions

L'Union européenne aspire à avoir un rôle mondial en tant que promoteur des valeurs normatives et des droits de l'homme. Ceci est l'un des objectifs les plus clairement définis dans ses relations extérieures.

En suivant les principes inscrits dans ses Traités constitutifs, l'UE a développé plusieurs instruments *internes* et *externes*. Instruments qui ne sont pas une finalité en eux-mêmes, mais qui, au contraire, ont pour

¹⁰⁴ Préambule, Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) No. 233/2014 du 11 mars 2014 : instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020*, JO L 77/44, 15 mars 2014.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Article 5. *Ibid.*

¹⁰⁷ Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) No. 235/2014 du 11 mars 2014: instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde - instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) pour la période 2014-2020*, *op. cit.* : « La démocratie et les droits de l'homme sont inextricablement liés et se renforcent mutuellement, comme l'a rappelé le Conseil dans ses conclusions du 18 novembre 2009 sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE. Les libertés fondamentales que sont la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association sont indispensables au *pluralisme politique*, au processus démocratique et à une société ouverte, tandis que le contrôle démocratique, la responsabilité nationale et la séparation des pouvoirs sont essentiels pour le maintien d'un *système judiciaire indépendant et de l'État de droit*, qui, à leur tour, sont nécessaires pour protéger efficacement les droits de l'homme ».

¹⁰⁸ Voir : Conseil de l'Union européenne, *Garantir la protection: Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme*, Document 16332/2/08, 10 juin 2009.

¹⁰⁹ Voir : Conseil de l'Union européenne, *Droits de l'homme: Orientations de l'UE relatives à la liberté d'expression en ligne et hors ligne*, Document 9647/14, 12 mai 2014.

¹¹⁰ Voir : Council of the European Union, *EU guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them*, 8 December 2008. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/16173_08_en.pdf [Consulté le 12 février 2017]. Voir : Council of the European Union, *Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons*, 24 June 2013. <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/137584.pdf> [Consulté le 12 février 2017].

¹¹¹ Voir : Commission des Communautés européennes, *Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens. Orientations stratégiques*, COM(2003) 294 final, 21 mai 2003.

objectif de permettre à l'Union d'atteindre des progrès réels dans des états tiers en matière des droits de l'homme. Ainsi, ces instruments servent de jalons pour l'établissement des partenariats avec des États tiers et des acteurs non étatiques, afin d'exhorter les processus démocratiques et le respect des droits humains dans ces pays¹¹².

En somme, sur le papier l'Union a des moyens suffisants pour réussir les objectifs qu'elle a publiquement attachés à son action extérieure. Nous pourrions louer l'attention croissante que l'Union européenne a octroyé à l'avancement du respect des droits fondamentaux et les principes démocratiques. Par leurs orientations, les politiques communautaires déploient un fort rayonnement politique et normatif. Les mécanismes respectifs adoptés par l'UE pour promouvoir ces valeurs dans l'ensemble de sa politique extérieure sont remarquables.

Nous avons observé que l'Union s'est attribué des objectifs et a acquis des obligations qui ont le potentiel requis pour atteindre un impact positif dans le développement et la consolidation des valeurs démocratiques et les droits de l'homme.

L'engagement *éthique* de l'Union est notable lors de la révision du catalogue des mécanismes communautaires dans cette matière. En effet, l'UE est tenue d'agir en entamant des démarches diplomatiques ; en conditionnant la conclusion des accords internationaux avec des pays tiers au respect des droits de l'homme et de la démocratie¹¹³ [un regard spécial sur les accords internationaux sera apporté dans le Chapitre II], en prononçant des déclarations publiques, en manifestant son soutien à la participation des acteurs de la société civile, entre autres.

Toutefois, nous devons souligner que l'aspiration de donner un caractère transversal aux droits de l'homme, à l'État de droit et à la démocratie, suppose que son observation soit étendue comme une condition préalable à prendre en compte lors de la formulation des diverses politiques communautaires y compris celles dans le domaine de ses relations internationales¹¹⁴.

De ce fait, donc, les instruments dont l'Union dispose exigent qu'elle en fasse un usage solide et cohérent. Indépendamment du chemin choisi pour la mise en place et le maintien de ses relations extérieures, l'Union européenne doit agir au-delà de simples bonnes intentions démunies des résultats réels, en évitant de privilégier une logique économique du profit au détriment de son autoreprésentation comme repère global de la promotion des valeurs démocratiques.

En conséquence, les implications de l'engagement communautaire requièrent la mise en œuvre effective des mesures pour surmonter les défis de cohérence et de contradiction interne à l'Union européenne.

En un mot, l'action de l'Union européenne doit suivre le principe de « pratiquer ce que l'on prêche » car, dans le cas contraire, « [...] the EU would have a very weak position in negotiations with third countries, because it would lose one of its most important strengths-normative power. Therefore, [...] EU's internal and external human rights policies need to be coherent for reasons of credibility »¹¹⁵.

Aujourd'hui, la pertinence du rôle de l'UE dans la promotion des valeurs démocratiques, ainsi que les instruments qu'elle utilise pour promouvoir son programme sont contestés. L'élaboration d'un programme de droits de l'homme approprié dans les relations extérieures de l'Union est plus complexe, mais peut-être plus vital dans les régions d'instabilité ou de conflit. Il faut donc que l'UE fasse coïncider son discours, ses politiques et ses priorités.

¹¹² Conseil de l'Union européenne, *Résultat des Travaux No. 11417/12 : Droits de l'homme et démocratie : cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE*, Document ST 11855/12, *op. cit.*

¹¹³ Voir : Patrick HOLDEN, *In search of structural power: EU aid policy as a global political instrument*, *op. cit.*

¹¹⁴ Voir : Parlement européen, *Résolution 2014/2254 (INI): sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2013-2014)*, *op. cit.*,

¹¹⁵ Kajetan PRADETTO, *EU human Rights Policy in the UN Human Rights Council: Study Paper No. 3/10*, Hamburg, Europa-Kolleg Hamburg, 2009, p. 19.

Chapitre II

La mise en œuvre de la politique de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et la démocratie

2.1. Aperçu général de la mise en œuvre de la politique extérieure de l'Union européenne

Au premier regard et en théorie, la politique étrangère de l'UE en matière des droits de l'homme paraît judicieuse et mérite d'être saluée, notamment, en incitant ses pays partenaires à respecter ces principes. Par contre, la pratique communautaire met en évidence le fait que la politique n'a pas véritablement encore atteint ses objectifs.

Or, en analysant la mise en œuvre par l'Union européenne de son éventail d'instruments en matière de promotion des droits de l'homme et de la démocratie [Section 1.2.], nous observons quelques décalages par rapport aux standards officiellement mis en avant. L'efficacité du rôle de l'Union comme promoteur global de ces valeurs ainsi que la pertinence des outils déployés pour promouvoir ses programmes soulèvent certains doutes¹¹⁶.

En effet, sur le terrain, les buts fixés ne sont pas toujours observés. Il semble que la performance communautaire dépende d'autres considérations qui neutralisent la promotion des droits de l'homme et des principes démocratiques par rapport à quelques régions et pays tiers.

Par exemple, malgré plus d'une trentaine de dialogues sur les droits de l'homme avec la Chine¹¹⁷, les résultats desdits dialogues sont insatisfaisants et mettent en doute la pertinence de cet instrument. Le dialogue reste lettre morte et « n'a abouti à aucun résultat significatif et concret »¹¹⁸. Le plus étonnant c'est que des épisodes d'actions gouvernementales contre les défenseurs des droits de l'homme continuent à se produire¹¹⁹. Ceci donne un message confus à la communauté internationale concernant la coopération et la contribution effective de l'UE en faveur de la cause des droits de l'homme.

Nous pouvons supposer que lorsque le pouvoir politico-économique d'un pays tiers est élevé, l'Union est réticente à choisir des instruments plus effectifs, voire contraignants, dans son catalogue des instruments de politique internationale, et que partant, avec la Chine, l'UE s'est limitée à adopter un simple dialogue politique¹²⁰ [Section 2.2.1.].

En outre, le fait que la mission de promotion des droits de l'homme et de la démocratie soit réalisée

¹¹⁶ « *The EU has not always been as effective or as joined-up as it might have been. The task in hand is to ensure the clarity, coherence, and effectiveness of policy, by being smarter and more strategic. The promise of the Lisbon Treaty to put human rights, democracy and the rule of law at the centre of all external action and to ensure consistency between the different areas of its external action and the implementation of the principles of the EU's foreign policy make this even more pressing* », European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Human rights and democracy at the heart of EU external action: Towards a more effective approach*, COM (2011) 886 final, *op. cit.*

¹¹⁷ Voir : European External Action Service, *Press release: 34e dialogue UE-Chine sur les droits de l'homme*, 2 December 2015.

¹¹⁸ Parlement européen, *Rapport 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, *op. cit.*, Point 39.

¹¹⁹ Voir : <http://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2016/12/Lettre-Chine-NOVEMBRE-2016.pdf> [Consulté le 7 février 2017]. <http://www.avocatparis.org/la-repression-contre-des-avocats-defenseurs-des-droits-de-l-homme-se-poursuit-en-republique-populaire> [Consulté le 7 février 2017]. http://www.lemonde.fr/asiе-pacifique/article/2016/12/23/chine-nouvelles-arrestations-parmi-les-personnalites-des-droits-de-l-homme_5053570_3216.html [Consulté le 7 février 2017].

¹²⁰ Comme nous le verrons ultérieurement, les instruments en matière de promotion des droits de l'homme tels que la conditionnalité politique n'ont pas été insérés dans l'accord entre l'UE et la Chine.

essentiellement dans le domaine des compétences partagées entre l'UE et les États membres¹²¹ conduit les États membres à avoir une grande influence dans la détermination du choix des instruments d'action en obéissant à des intérêts nationaux en lieu de l'objectif communautaire¹²².

Si nous analysons le concept du *paradoxe de la politique étrangère*¹²³, nous pouvons noter que certains de ses éléments sont pertinents pour expliquer le comportement inconsistant de l'Union.¹²⁴ Par exemple, dans le cas de l'Amérique Latine, la posture communautaire a été fortement déterminée par les rapports entre les pays de cette région et l'Espagne, répondant en particulier aux tendances du parti politique au pouvoir du gouvernement espagnol¹²⁵. [Section 3.2.]

En conséquence, malgré la position avancée officiellement, diverses considérations prennent priorité dans la politique étrangère de l'Union¹²⁶. La *dissension* entre les États membres et les institutions européennes vis-à-vis de la décision d'adopter une position claire en faveur du soutien d'un engagement majeur international de l'Union européenne est notoire¹²⁷ [Section 3.3.1.].

Il apparaît que certains États membres sont réticents à déployer une politique étrangère plus active dans ces domaines¹²⁸. Ce qui produit à son tour des inconsistances et des reculs dans la politique étrangère de l'Union.

Par exemple, bien que le Cadre stratégique 2012 et les deux Plans d'action [Section 1.2.1.] fournissent une base pour un véritable effort collectif impliquant les États membres ainsi que les institutions européennes, fréquemment les décisions et les actions adoptées ne sont pas prises de concert.

Le Parlement a largement critiqué cette situation vis-à-vis du comportement du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)¹²⁹. Au vu des dénonciations du Parlement, nous pouvons identifier trois problèmes majeurs : un déficit persistant en matière de transparence¹³⁰ « en ce qui concerne le contenu des stratégies par pays »¹³¹ - une situation qui empêche « un niveau de contrôle adéquat »¹³² ; un gros défaut dans la conduite du SEAE en raison de sa défaillance à aborder « les cas des défenseurs des droits incarcérés [...] lors de toutes les réunions à haut niveau entre l'Union et des pays tiers »¹³³ ; et une faible

¹²¹ Notamment par la politique commerciale.

¹²² Voir: Karin ARTS, *Integrating human rights in development cooperation: the case of the Lomé convention*, Hague, Kluwer Law International, 2000.

¹²³ Qui suggère une relation de proportionnalité directe entre le degré de proximité des relations entre les deux États et le degré de probabilité qu'il y a d'influencer la pratique de l'autre État et le degré de réticence de mettre en application les instruments disponibles en raison des intérêts en jeu. Voir: Laura FELIU, « A Two-Level Game: Spain and the Promotion of Democracy and Human Rights in Morocco », in *Mediterranean Politics*, 2003, Vol. 8, Issue 2-3, pp. 90-111.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Voir: Joaquin ROY, « The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation », in *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 2003, Vol. 3 No 2.

¹²⁶ En effet, due en partie à la globalisation et l'interdépendance qu'elle entraîne, l'Union dans son ensemble a des intérêts à atteindre des changements démocratiques positifs au-delà de ses limites régionales, car ces derniers constituent une condition préalable pour avoir de la stabilité politico-économique et sécuritaire au niveau mondial. Voir: Annette JÜNEMANN, « Security-building in the Mediterranean after September 11 », in *Mediterranean Politics*, 2003, Vol. 8, Issue 2-3, pp. 1-20. Voir: Tanja A. BÖRZEL, Yasemin PAMUK and Andreas STAHN, « Democracy or Stability? EU and US Engagement in the Southern Caucasus », in Amichai MAGEN et al. (ed), *Promoting Democracy and the Rule of Law*, London, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 150-184.

¹²⁷ Voir: Karin ARTS, *Integrating human rights in development cooperation: the case of the Lomé convention*, *op. cit.*

¹²⁸ Voir: Kajetan PRADEITTO, *EU human Rights Policy in the UN Human Rights Council: Study Paper No. 3/10*, *op. cit.*

¹²⁹ Parlement européen, *Résolution 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, 12 mars 2015.

¹³⁰ Bien que selon l'article 218 paragraphe 6, alinéas (a) et (v) et l'article 207 paragraphe 2 TFUE le consentement du Parlement soit requis pour conclure des accords.

¹³¹ Parlement européen, *Résolution 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, *op. cit.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

consultation et coordination avec la société civile¹³⁴.

Ces situations mettent en danger la volonté de participation internationale de l'UE et pourraient nuire à la crédibilité de l'engagement communautaire de « faire en sorte que les droits de l'homme soient une réalité pour tous [...] et] pour soutenir les défenseurs de la liberté, de la démocratie et des droits de l'homme à travers le monde »¹³⁵. De ce fait, cet engagement pourrait être tenu comme une simple *rhétorique éthico-politique* au service des contraintes inavouées¹³⁶ en suivant une logique économique du profit ou une logique sécuritaire. Ce qui reflète une contradiction grave au sein l'Union.

En outre, nous soulignons qu'à partir de 2003 la promotion de la démocratie et des droits de l'homme est connectée à la question sécuritaire¹³⁷. Cette nouvelle réalité risque de rendre les questions sécuritaires comme question prioritaire dans l'agenda communautaire et de réduire la portée de son engagement en faveur de la promotion universelle des droits de l'homme et des valeurs démocratiques.

Certes, la dépendance la promotion des valeurs démocratiques aux questions sécuritaires peut aggraver les contradictions internes de la pratique communautaire et requiert une majeure attention vis-à-vis des relations entre l'UE et les pays tiers vivant des processus qui pourraient conduire à une transition politique.

En effet, la formulation des politiques communautaires effectives est d'une importance vitale dans ces cas-là. Et pourtant, souvent la politique communautaire de promotion des droits de l'homme et des valeurs démocratiques est limitée¹³⁸. Quand l'Union est confrontée à un *dilemme de la démocratisation-stabilisation*¹³⁹, elle se montre réticente à adopter des instruments qui pourraient déstabiliser le système politique du pays tiers, car il y a de grandes probabilités que les réformes démocratiques entraînent des processus turbulents de transformation et de déstabilisation¹⁴⁰ [Chapitre III].

2.2. La portée des accords internationaux et de la conditionnalité comme levier de la politique extérieure de l'Union européenne

La conclusion des accords internationaux est un des moyens les plus récurrents de l'Union européenne pour promouvoir les valeurs qui *ont présidé à sa création*. En effet, ces accords sont devenus les instruments les plus efficaces¹⁴¹ pour *exporter* ses valeurs communautaires¹⁴², notamment, grâce à l'inclusion des dispositions contractuelles promouvant les droits de l'homme et la démocratie¹⁴³.

L'idée sous-jacente c'est que la politique extérieure de l'Union s'étende au-delà de l'approche commerciale traditionnelle. Dans le contexte de l'aide et de la coopération¹⁴⁴ avec les pays en développement

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil: le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019)*, Document 10897/15, *op. cit.*, p. 10.

¹³⁶ Voir Kajetan PRADETTO, *EU human Rights Policy in the UN Human Rights Council: Study Paper No. 3/10*, *op. cit.*

¹³⁷ Voir: Conseil de l'Union européenne, *La stratégie européenne de sécurité: Une Europe sûre dans un monde meilleur*, 12 décembre 2003.

¹³⁸ Voir: Annette JÜNEMANN, « Security-building in the Mediterranean after September 11 », in *Mediterranean Politics*, *op. cit.*

¹³⁹ Voir: Tanja A. BÖRZEL, Yasemin PAMUK and Andreas STAHN, « Democracy or Stability? EU and US Engagement in the Southern Caucasus », *op. cit.*

¹⁴⁰ Voir: Thomas RISSE and Nelli BABAYAN, « Democracy promotion and the challenges of illiberal regional powers », in *Democratization*, 2015, Vol. 22, Issue 3.

¹⁴¹ Voir: Emilie M. HAFNER-BURTON, « Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression », in *International Organization*, 2005, Vol. 59, 2005, pp. 593-629.

¹⁴² : Patrick HOLDEN, *In search of structural power: EU aid policy as a global political instrument*, *op. cit.*

¹⁴³ Voir: ADEMMEER, Esther, « You Make Us Do What We Want! The Usage of External Actors and Policy Conditionality in the European Neighborhood », in *The Transformative Power of Europe*, Kolleg-Forscherguppe, Freie Universität Berlin, Working Paper Series No.32, November 2011.

¹⁴⁴ Voir: Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No 975/1999 of 29 April 1999: laying down the requirements for the implementation of development cooperation operations which contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms*, OJ L 120, 1999. Voir:

d'Amérique latine et d'Asie¹⁴⁵, le Conseil a manifesté que : « Les politiques communautaires de développement et de coopération visent le développement humain.

Consciente du fait que le respect et l'exercice effectif des droits et des libertés fondamentales de l'homme ainsi que des principes démocratiques sont des conditions préalables au développement économique et social réel et durable, la Communauté apporte un appui communautaire accru aux pays les plus engagés en faveur de ces principes, et notamment aux initiatives concrètes en vue de leur application.

Dans des cas de violations fondamentales et persistantes des droits de l'homme et des principes démocratiques, la Communauté pourrait modifier, voire suspendre, la mise en œuvre de la coopération avec les États concernés en limitant la coopération aux seules actions bénéficiant directement aux groupes de population en état de besoin »¹⁴⁶.

À la lumière de cet exemple, nous voyons l'interdépendance que l'Union européenne octroie au respect des droits de l'homme et les principes démocratiques avec l'établissement d'une relation contractuelle.

Donc, en principe, nous pouvons penser que l'inclusion de ce type de provisions permettrait à l'Union d'accomplir ses engagements en la matière.

2.2.1. L'inclusion de la clause de conditionnalité

Compte tenu des propos exprimés à maintes reprises par l'Union européenne, on pourrait noter qu'il y a une *condition sine qua non* qui doit être remplie par les pays tiers afin d'être *éligibles* à l'établissement d'une relation contractuelle avec l'UE. Certainement, cet impératif a été matérialisé par la formulation provisoire qui est devenue un *élément essentiel* pour la projection de l'image de l'UE en ce qui concerne sa politique extérieure.

À l'occasion de l'accord de coopération communautaire avec l'Inde¹⁴⁷, la *Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)*¹⁴⁸ a notamment estimé que les dispositions figurant dans les traités communautaires avaient fourni une base juridique suffisante pour l'incorporation de ce type de clause ; que l'inclusion d'une clause sur le respect des droits de l'homme et de la démocratie n'avait pas modifié la qualification de l'accord ; et que ladite clause pourrait garantir le droit de suspendre ou de résilier un accord si le pays tiers n'avait pas respecté ces principes.

Dans cet esprit, à partir de 1995, avec l'objectif d'améliorer la cohérence de l'approche communautaire et sous le *principe de non-discrimination*¹⁴⁹, l'Union a formellement exprimé sa volonté d'inclure le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme comme une des clauses de ses accords avec des pays tiers.

L'Union a formulé un texte standard pour lesdites clauses (ci-après *clauses de conditionnalité*) et pour celles portant sur l'exécution des obligations ainsi que les mesures qui pourraient être prises en cas des violations

Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No 976/1999 of 29 April 1999: laying down the requirements for the implementation of Community operations, other than those of development cooperation, which, within the framework of Community cooperation policy, contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms in third countries*, OJ L 120, 1999.

¹⁴⁵ Conseil des Communautés européennes, *Règlement (CEE) No. 443/92 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie*, OJ L 52, 25 février 1992. Règlement abrogé par : Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) No. 1905/2006 du 18 décembre 2006: portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement*, *op. cit.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Voir: European Union, *Cooperation agreement between the European Community and the Republic of India on partnership and development*, OJEC 223/24 of 27 August 1994.

¹⁴⁸ Voir: Court of Justice of European Communities, Case C-268/94, ECLI:EU:C:1996:461, *Portuguese Republic v Council of the European Union*, 3 December 1996.

¹⁴⁹ « En janvier 1993, la Commission, confrontée à la variété des références dans les différents accords et convaincue de la nécessité d'une approche non discriminatoire, a élaboré des lignes de conduite en la matière (décision du 26 janvier 1993 (PV(93) 1137, point XIV) », Commission des Communautés européennes, *sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, COM(95) 216 final, 23 mai 1995.

graves¹⁵⁰ des droits de l'homme ou d'interruptions graves du processus démocratique¹⁵¹(ci-après *clauses d'exécution*).

Dès lors, les accords internationaux conclus par l'Union européenne, notamment en matière de coopération au développement, sont tenus d'être liés¹⁵² au respect desdits principes et les prévisions à cet égard ont été soulignées comme un élément *essentiel*¹⁵³ dans les processus de négociation et de signature de ces accords¹⁵⁴.

Dans ce scénario, on pourrait s'attendre à ce que l'Union veille au respect des normes internationales en matière de droits de l'homme « lors de la signature des accords »¹⁵⁵ par ses partenaires. Également, on pourrait s'attendre à trouver des correspondances entre les stratégies, les instruments et les mises en œuvre desdites clauses dans toutes les relations contractuelles entre l'Union européenne et les pays tiers, en suivant le principe d'*One Size fits all*¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Voir: European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the Commission on the 5 August 2015*, Document E-008626/2015 about the question « How many EU international agreements containing human rights clauses have been suspended in response to human rights breaches? » : « Human rights clauses are an essential part of political frameworks agreements between EU and third countries. In response to extremely grave violations of human rights, such as a coup d'état, the EU has imposed appropriate measures under the human rights clause in the Cotonou Agreement in respect of Niger (1996 — coup d'état), Togo (1998 — flawed electoral process), Niger (1999 — coup d'état), Guinea-Bissau (1999 — coup d'état), Comoros (1999 — coup d'état), Ivory Coast (2000 — coup d'état), Fiji (2000 — coup d'état), Haiti (2000 — flawed electoral process), Ivory Coast (2001 — flawed electoral process), Liberia (2001 — violations of human rights and democratic principles and cases of corruption), Zimbabwe (2001 — violation of human rights, democratic principles and the rule of law), Central African Republic (2003 — coup d'état), Togo (2003 — flawed electoral process), Guinea-Bissau (2003 — coup d'état), the Republic of Guinea (2004 — flawed electoral process), Togo (2004 — flawed electoral process), Mauritania (2005 — coup d'état), Fiji (2007 — coup d'état), Mauritania (2008 — coup d'état), the Republic of Guinea (2009 — coup d'état), Madagascar (2009 — coup d'état), Niger (2009 — violation of democratic principles and the rule of law) and Guinea-Bissau (2011 — violation of human rights and the rule of law). Extremely grave violations of human rights also determined the Council suspension of the Association Agreement with Syria in 2011 (Council Decision 2011/523/EU), and the temporary withdrawal of Sri Lanka from the list of beneficiaries under the unilateral GSP+ trade arrangement (Implementing Regulation 143/2010) ». <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-008626&language=EN> [Consulté le 12 février 2017].

¹⁵¹ Commission des Communautés européennes, *sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, COM(95) 216 final, *op. cit.* Dans l'Annexe 2 de cette communication la Commission prévoit une série des mesures à adopter en cas de violation :

« Pour mémoire, ci-après un catalogue sommaire des différentes mesures envisageables en cas de violations graves des droits de l'homme et/ou d'interruption sérieuse du processus démocratique :

- modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés
- réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique
- report de la tenue d'une commission mixte
- suspension des contacts bilatéraux à haut niveau
- ajournement de nouveaux projets
- refus de donner suite à des initiatives du partenaire
- embargos commerciaux
- suspension des ventes d'armes, interruption de la coopération militaire
- suspension de la coopération ».

¹⁵² Voir: European External Action, *Agreements containing a suspension-human rights clause*, EEAS/SG2, 2014 <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/euu/spm/23/svar/1299990/1600173.pdf> [Consulté le 12 février 2017]

¹⁵³ Voir: European Communities, *Framework Agreement between the European Economic Community and the Federative Republic of Brazil*, L262-54, *op. cit.*

¹⁵⁴ Voir : Lorand BARTELS, *Human rights conditionality in the EU's international agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

¹⁵⁵ Voir : Parlement européen, *Résolution 2005/2057(INI): sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, 14 février 2006.

¹⁵⁶ Tanja A. BÖRZEL and Thomas RISSE, « One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy, and the Rule of Law », in *Workshop on Democracy Promotion organized by the Center for Development, Democracy, and the Rule of Law*, Stanford, Stanford University, 4-5 October 4-5, 2004.

Or, la pratique communautaire nous révèle une autre réalité¹⁵⁷. La politique européenne relève d'une *géométrie variable*¹⁵⁸ et est exposée à des considérations étrangères au strict respect des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie¹⁵⁹. L'Union adopte des stratégies et des instruments différents selon, entre autres facteurs¹⁶⁰, le poids et l'indépendance politico-économiques de son éventuel pays partenaire, du degré de probabilité d'avoir un impact positif¹⁶¹ et du degré de probabilité d'entraîner une déstabilisation abrupte de l'ordre interne de ce pays et de l'ordre international¹⁶².

Un exemple clair de cette perspective serait la manière dont l'Union conduit ses relations avec la Chine et particulièrement l'accord bilatéral entre elles. Pour certains auteurs, cette situation pourrait être expliquée en partie par des raisons chronologiques, car cet accord est antérieur à la politique de conditionnalité de l'UE¹⁶³. Cependant, cette raison ne semble pas suffisante pour justifier la continuité de ce vide, même si à plusieurs reprises l'Union a manifesté son objectif de renégocier l'accord conformément à sa politique de conditionnalité¹⁶⁴.

À la place d'un accord portant sur le respect des droits de l'homme, l'Union européenne et la Chine ont un dialogue politique¹⁶⁵ insatisfaisant. On peut donc supposer, que cette situation réponde à d'autres

¹⁵⁷ Voir: Lorand BARTELS, *Human rights conditionality in the EU's international agreements*, Oxford, Oxford University Press, *op. cit.* Voir: Karen E. SMITH, « The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective? », in *European Foreign Affairs Review*, 1998, Vol. 3, Issue 2, pp. 253-274. Voir: Hadewych HAZELZET, *Carrots or Sticks? EU and US reactions to Human Rights violations (1989-2000)*, Florence, European University Institute, 2001. Voir: Hadewych HAZELZET, *Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, 2005.

¹⁵⁸ Voir: Marise CREMONA, « Variable Geometry and Setting Membership Conditionalities », in Christopher CLAPHAM et al. (ed), *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives* South Africa, South African Institute of International Affairs, 2001, pp. 193-222. Voir: Angela WARD, « Frameworks for Cooperation between the European Union and Third states: a Viable Matrix for Uniform Human Rights Standards? », *op. cit.*

¹⁵⁹ Voir: Peter J. BURNELL, (ed), *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*. London, Routledge, 2000. Voir: Frank SCHIMMELFENNIG, Stefan ENGERT and Heiko KNOBEL, *The Conditions of Conditionality: The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States*, European Consortium for Political Research, Turin, 2002. Voir: Barbara BRANDTNER and Allan ROSAS, « Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice », in *European Journal of International Law*, 1998, Vol. 9, Issue 3, pp. 468-490. Voir: Andrew CLAPHAM, « Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy and How is it Manifested in Multilateral Fora? », in Philip ALSTON (ed), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 627-683 Voir: Maria KOBLANCK, *What's in a human rights clause? Its development, its application, and an insight into the construct of a European identity*, Leuven, KU Leuven, 2003.

¹⁶⁰ Il faut noter que, pour certains auteurs la décision de l'UE de ne pas déclencher la clause d'exécution correspond à d'autres considérations différentes à ses propres intérêts en jeu et ceux de ses États membres. Pour eux, le comportement inconséquent de l'Union ne répond uniquement à des intérêts économiques ni stratégiques. Voir: Johanne Døhlie SALTNES, « The EU's Human Rights Policy Unpacking the literature on the EU's implementation of aid conditionality », in *ARENA*, 2013, Working Paper No. 2.

¹⁶¹ « While from a human rights perspective this limited practice may appear to be undesirable, it can be justified in terms of the likely effectiveness of any sanctions [...] if one puts this together, the EU's practice in applying its conditionality policies is less inconsistent than it might first seem [...] But this still leaves open the question why the EU suspends cooperation in some cases of human rights violations, even though [...] such acts are likely to be unsuccessful [...]. There is likewise no real consistency between the different parts of the EU's conditionality regimes ». Lorand BARTELS, *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries*, Brussels, European Parliament, 2008, p. 12 ss.

¹⁶² Voir : Annette JÜNEMANN, « Security-building in the Mediterranean after September 11 », *op. cit.*

¹⁶³ Voir: Lorand BARTELS, *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries*, *op. cit.*

¹⁶⁴ Voir : Conseil des Communautés européennes, *Règlement (CEE) No. 2616/85 du Conseil du 16 septembre 1985 concernant la conclusion de l'accord de coopération de coopération commerciale et économique entre la Communauté économique européenne et la République populaire de Chine*, L 250/1, 19 septembre 1985. Voir : Commission européenne, *Stratégie de l'UE vis-à-vis de la Chine: mise en œuvre de la communication de 1998 et mesures à prendre pour renforcer la politique communautaire*, COM/2001/0265 final, 15 mai 2001. Voir : Commission européenne, *UE – Chine : Rapprochement des partenaires, accroissement des responsabilités*, COM/2006/0631 final, 24 octobre 2006. Voir : Parlement européen, *Rapport 2015/2003 (INI): sur les relations UE-Chine*, 2 décembre 2015.

¹⁶⁵ Voir: « The Government of China has stated its intention to play a leadership role in this Council. Thus far China has performed remarkably in lifting hundreds of millions of its people out of poverty in the past 30 years, and in

considérations, *inter alia*, des stratégies politico-économiques.

En somme, l'Union européenne présente une inclusion *aléatoire* de la clause de conditionnalité, même si selon les termes de son engagement, ses principes fondateurs doivent servir de paramètres pour entamer des dialogues et conclure des accords avec les pays tiers ; pour déterminer comment les accords internationaux et la conditionnalité sont implémentés sans dépendre de la volonté politique de l'UE.

Suivant son auto-nomination comme référence de l'éthique mondiale, on pourrait s'attendre à ce que l'Union donne priorité sans exception au respect des valeurs démocratiques « par rapport aux intérêts économiques, politiques ou de sécurité »¹⁶⁶ dans ses relations avec tout pays tiers¹⁶⁷.

2.2.2. Le déclenchement du renforcement de la conditionnalité

Nous observons que, même si, selon le libellé standard de la clause de conditionnalité et de la clause correspondante d'exécution, celles-ci pourraient être invoquées immédiatement dans toutes les circonstances où il y a violation. Dans la pratique, l'Union a adopté des *mesures appropriées* seulement dans des cas limités et avec une large *marge d'appréciation*, même dans les cas où il y a une violation d'un *élément essentiel* de l'accord¹⁶⁸.

Notamment, l'Union est supposée activer les clauses de conditionnalité lors de violations graves, des crises politiques et des coups d'État¹⁶⁹. Or, l'observation de la pratique communautaire permet toutefois de se poser la question de l'application réelle desdites clauses.

Par exemple, l'Union n'en fait pas usage vis-à-vis des élections défectueuses en Côte d'Ivoire, dans ce cas l'Union a changé son approche initiale en 2001 de condamnation pour une attitude passive en 2004¹⁷⁰.

D'une manière similaire, l'UE n'a pas agi de manière cohérente en invoquant la clause de conditionnalité dans tous les cas de coups d'État chez ses partenaires, tel que le coup d'État au Honduras en 2009 et le coup d'État au Mali en 2012¹⁷¹. Cette approche ne semble pas être en ligne avec le principe d'universalité prôné par l'Union.

investing in universal health care, quality education and protection of the elderly. China's stated commitment to the rule of law is also welcome, especially when it is consistent with international human rights standards. This should include respect for the role of human rights defenders. *I deplore the intimidation and detention of lawyers and activists who seek the good of their community and nation. I am also disturbed by cases of restrictions on cultural and religious rights, particularly in Xinjiang and Tibet, and I will continue to reach out to China for an effective dialogue on important human rights issues.* » High Commissioner for Human Rights on the activities of his Office and recent human rights developments, *Item 2: Annual Report and Oral Update to the 34th session of the Human Rights Council*, 8 March 2017. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21316&LangID=E#sthash.8V1ojoqy.dpuf> [Consulté le 12 mars 2017].

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.* Préambule, alinéas F et I.

¹⁶⁸ Voir: European Parliament, *Report 2008/2031 (INI): on the Evaluation of EU Sanctions as Part of The EU's Actions and Policies in the Area of Human Rights*, 15 July 2008.

¹⁶⁹ « [...] the EU rarely makes effective use of the HR clause [...] and "conditionality is normally not activated when human rights violations routinely take place in a country". The essential elements clause has so far been activated mainly against ACP countries and in exceptional circumstances such as a coup d'état or flawed elections ». International Federation for Human Rights and Vietnam Committee on Human Rights, *Joint FIDH-VCHR observations on the Opinion of the Commission on the European Ombudsman's draft recommendation ref. 1409/2014/JN*, 2015.

https://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1448374132440_OBSERVATIONS_201401409_20151001-163541.pdf&type=pdf&download=true&lang=en [Consulté le 12 mars 2017].

¹⁷⁰ « Côte d'Ivoire was subjected to the human rights clause after a coup in 2000 and after flawed elections in 2001, but on the contrary the 2004 Commission proposal to implement the human rights clause after flawed elections in 2004 was not followed up by the Council. How can the cases of implementation and non-implementation towards the same country be accounted for? », Johanne Døhlie SALTNES, « The EU's Human Rights Policy Unpacking the literature on the EU's implementation of aid conditionality », *op. cit.*, p. 16.

¹⁷¹ « Four coups in 1996–97, one in 2000, and the recent 2012 coup in Mali were not followed the initiation of the human rights clause. Second, as many as eleven cases of flawed elections not followed by the human rights clause were identified ». *Ibid.*, p. 12.

Ces exemples contredisent les engagements publiquement assumés par l'Union en dévoilant qu'il y a un déclenchement *aléatoire* du renforcement de la conditionnalité.

À ce sujet, la CJUE a manifesté que les prévisions contenues dans les accords entre l'Union et des pays tiers ne génèrent pas l'obligation à la charge de l'UE d'adopter une mesure dans tous les cas de violation des droits de l'homme par le pays partenaire et, donc, l'Union peut décider facultativement sur l'adoption ou pas des mesures¹⁷².

Or, la cohérence du système des politiques de l'Union européenne dans tous les domaines, la sécurité juridique et la prévisibilité commanderaient une définition claire de l'approche communautaire à ce sujet.

La discrétion de l'Union européenne dans la décision de réagir face à des violations est un des facteurs pour lesquels la politique extérieure de l'UE est perçue généralement comme une politique de *deux poids, deux mesures*¹⁷³. Dans la pratique, les actions de l'Union ne répondent pas à un schéma clair et mettent en doute la crédibilité de l'engagement communautaire pour la protection des droits de l'homme¹⁷⁴.

Le Parlement européen a fréquemment déploré l'incohérence généralisée de l'action communautaire. En effet, il a accentué l'engagement de l'Union en faveur du processus de démocratisation¹⁷⁵ et de prise en compte du respect des droits de l'homme comme fondement des dialogues politiques, ceux relatifs aux droits de l'homme et des négociations commerciales avec les pays tiers¹⁷⁶, sous le principe du *plus pour plus*¹⁷⁷.

Le Parlement a avoué que fréquemment l'Union n'a pas réagi efficacement dans les cas de violations

¹⁷² Voir: Cour de justice de l'Union européenne, Affaire C-581-11 P, ECLI:EU:C:2012:466, Ordonnance de la Cour (cinquième chambre), *Mugraby contre Conseil et Commission*, 12 juillet 2012 : « Par l'emploi des termes 'peut prendre', les parties à l'accord d'association ont indiqué d'une manière claire et non équivoque que chacune d'entre elles *dispose de la faculté, et non de l'obligation*, de prendre de telles mesures appropriées ».

¹⁷³ À ce sujet, le Parlement européen a souligné l'importance de: « [...] *garantir la cohérence des politiques* intérieures et extérieures et *éviter la pratique du deux poids, deux mesures*; demande par conséquent l'adoption de conclusions du Conseil "Affaires étrangères" de l'Union en matière de droits de l'homme concernant les partenaires stratégiques; appelle de ses vœux, dans ce contexte, *la définition de seuils communs pour les fonctionnaires des États membres et de l'Union en ce qui concerne les préoccupations relatives aux droits de l'homme* qu'ils doivent soulever, au minimum, auprès de leurs homologues des partenaires stratégiques tout en gardant à l'esprit les circonstances propres à la situation de chaque pays ». Parlement européen, *Rapport 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, *op. cit.* Voir: International Federation for Human Rights and Vietnam Committee on Human Rights, *Joint FIDH-VCHR observations on the Opinion of the Commission on the European Ombudsman's draft recommendation*, *op. cit.* Voir: European Parliament, *Report 2008/2031 (INI): on the Evaluation of EU Sanctions as Part of The EU's Actions and Policies in the Area of Human Rights*, *op. cit.*

¹⁷⁴ Voir: Karen E. SMITH, « The EU, human rights and relations with third countries: 'foreign policy' with an ethical dimension? », in SMITH, Karen E. and LIGHT, Margot (ed), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 185-204.

¹⁷⁵ Parlement européen, *Rapport 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, *op. cit.*, paragraphe 47 : « souligne que les régimes démocratiques ne se définissent pas uniquement par la tenue d'élections, mais aussi par le respect de l'état de droit, la liberté d'expression, le respect des droits de l'homme, l'indépendance du système judiciaire et une administration impartiale [...] ».

49. insiste sur le fait que *la transition politique et la démocratisation doivent être associées au respect des droits de l'homme*, à la promotion de la justice, de la transparence, de l'obligation de rendre des comptes, de la réconciliation, de l'état de droit et de la mise en place d'institutions démocratiques; demande un soutien systématique de l'Union européenne en faveur des parlements élus de façon libre et régulière; souligne la nécessité d'investir dans les dialogues politiques entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition ».

¹⁷⁶ *Ibid.* Paragraphe 3.

¹⁷⁷ *Ibid.* Paragraphe 51 : « considère que l'approche "plus pour plus" fondée sur les résultats devrait guider les relations de l'Union avec tous les pays tiers, que l'Union européenne ne devrait accorder le statut "avancé" aux pays partenaires que moyennant le respect d'exigences claires en matière de droits de l'homme et de démocratie et qu'elle ne devrait pas hésiter à geler ce statut si ces exigences ne sont plus respectées ».

graves et persistantes des droits de l'homme et des principes démocratiques dans les pays tiers¹⁷⁸. En effet, il a amplement dénoncé cette anomalie en manifestant que « the implementation of the human rights clause in association and cooperation agreements depends primarily on the political will of the EU to exert adequate pressure on the country concerned, and on assigning priority to human rights issues over economic, security and other political interests [...] »¹⁷⁹.

Par ailleurs, le Parlement s'est opposé à des projets communautaires contraires à l'engagement de l'Union vis-à-vis du respect et de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme¹⁸⁰.

Malgré les dénonciations constantes, le sentiment répandu est que « there is little sign that it is being remedied »¹⁸¹.

2.3. Certaines voies de redressement prometteuses

Face à ce panorama, il semble qu'il y a peu d'options pour aboutir à l'affermissement des objectifs consignés *sur le papier*. On reste donc déçu devant le fait que, malgré les insistances du Parlement européen, la pratique européenne ne s'aligne pas et que les mécanismes juridiques existants pour y aboutir sont inapplicables. Par exemple, à la différence de l'ordre juridique national de quelques pays où les institutions nationales peuvent poursuivre l'État devant leurs cours domestiques pour la violation d'une obligation de type constitutionnel, dans le cadre de l'Union européenne et du recours au manquement prévu dans l'article 258 TFUE, ni le Parlement ni la Commission ne pourraient agir pour poursuivre l'Union dans son ensemble pour la violation des obligations qui lui incombent en vertu des Traités constitutifs.

Cependant, il semble possible de faire appel aux avancées par la voie prétorienne qui pourraient nous donner une nouvelle lumière sur des principes applicables aux accords internationaux de l'Union et, à terme, contribuer à l'ajustement de la politique européenne.

À titre d'exemple, nous pouvons évoquer que, malgré les pratiques –illégales– du gouvernement israélien dans les territoires occupés palestiniens¹⁸², en 1995 les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part ont signé un accord d'association¹⁸³. Dans l'article 2 dudit accord, les parties s'engagent à respecter les droits de l'homme et les principes démocratiques comme élément essentiel de leur accord¹⁸⁴.

Sur cette base, et suite à la « spirale de violence et [à la] la très grave détérioration de la situation » entre les gouvernements israélien et palestinien¹⁸⁵, le Parlement européen avait demandé à plusieurs reprises la

¹⁷⁸ *Ibid.* Alinéa D.

¹⁷⁹ European Parliament, *Motion for a Resolution 2002/2011(INI): Draft annual report on human rights in the world in 2002 and European Union's human rights policy*, 6 May 2003. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20030610/493327EN.pdf> [Consulté le 20 septembre 2016].

¹⁸⁰ Par exemple, le Parlement européen a bloqué l'adoption du protocole sur le partenariat textile de glissement et le corps de la coopération de l'UE et l'Ouzbékistan pour des raisons liées au travail des enfants. Voir : European Parliament, *Press release: MEPs back trade in textiles with Uzbekistan*, 10 November 2016. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20161109IPR50615/meps-back-trade-in-textiles-with-uzbekistan> [Consulté le 20 janvier 2017].

¹⁸¹ Lorand BARTELS, *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸² Voir: Security Council, *Resolution 242 (1967)*, 22 November 1967. Voir: Security Council, *Resolution 338 (1973)*, 22 October 1973.

¹⁸³ European Communities, *Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part*, OF L 147/3 of 21 June 2000.

¹⁸⁴ « Article 2. Relations between the Parties, as well as all the provisions of the Agreement itself, shall be based on respect for human rights and democratic principles, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this Agreement ».

¹⁸⁵ Parlement européen. Résolution P5_TA(2002)0054 du 7 février 2002 sur la situation au Moyen-Orient. JO C 284 E/312 du 21 novembre 2002. Voir : United Nations. Security Council. Resolution 1397 (2002) of 12 March 2002.

suspension dudit accord¹⁸⁶. En revanche, pour la Commission, la suspension de l'accord n'était pas envisageable, en dépit des violations continues des droits de l'homme¹⁸⁷.

C'était de manière indirecte et fondée sur des arguments plutôt économiques sur la couverture des règles d'origine des produits et des droits de douane, que finalement la CJUE s'est prononcée. Dans l'affaire *Brita* de 2010¹⁸⁸, la Cour a statué que les biens provenant des colonies israéliennes établies en Cisjordanie n'étaient pas éligibles pour le traitement préférentiel de l'accord. Dans sa décision, la CJUE souligne que : « Aux termes de l'article 31 de la convention de Vienne, un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. À cet égard, il doit être tenu compte, en même temps que du contexte, de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

Parmi ces règles pertinentes susceptibles d'être invoquées dans le cadre des relations entre les parties à l'accord d'association CE-Israël figure le principe de droit international général de l'effet relatif des traités, selon lequel les traités ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers («*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*»). Ce principe de droit international général trouve une expression particulière dans l'article 34 de la convention de Vienne, en vertu duquel un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement ».

Certes, dans cet arrêt la Cour base son raisonnement en définissant le champ d'application territorial de l'accord avec l'Israël sans faire aucune référence à la situation d'illégalité¹⁸⁹ de la « fabrication des produits

¹⁸⁶ Parlement européen, *Résolution P5_TA(2002)0173: sur le Moyen-Orient*, 10 avril 2002 : « 8. demande au Conseil et à la Commission de convoquer d'urgence le Conseil d'association UE-Israël pour transmettre sa position au gouvernement israélien en lui demandant de respecter les dernières résolutions de l'ONU et de réagir positivement aux efforts déployés actuellement par l'UE pour parvenir à une solution pacifique au conflit; demande à la Commission et au Conseil, dans ce contexte, de suspendre l'Accord d'association euroméditerranéen UE-Israël ».

¹⁸⁷ Voir: European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by Mr Patten on behalf of the Commission on the 11 June 2002*, OJ C 110 E/14 of 8 May 2003: « *While the Commission is very concerned about the current situation in the Middle East, it believes that it is important to maintain relations with Israel and that suspending the Association Agreement would not make the Israeli authorities more responsive to its concerns at this time. For now, the Commission believes it is preferable to continue to use the mechanisms of the Agreement to press its point of view with the Israeli authorities, at all levels* ». Voir: European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by Mr Patten on behalf of the Commission on the 4 December 2003*, OJ C 88 E/453 of 8 April 2004: « *On the question of suspending the Association Agreement with Israel, the Commission recognises the frustration of those who feel that things have gone from bad to worse over the last three years. On balance, however, it is the Commission's view, reflecting the views of Union Foreign Ministers meeting in the External Relations Council, that suspending the agreement would at this stage make the Israeli authorities less rather than more responsive to the efforts of the international community to promote a lasting settlement* ». Voir: European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission on the 29 April 2014*, OJ C 307/1 of 10 September 2014: « *Most of the agreements concluded with Israel, as well as the 2005 EU-Israel Action Plan, are concluded in the framework of the Association Agreement. While the EU is not contemplating suspending the Association Agreement, it has indicated that an upgrade in the relations must be based on shared values and in the context of resolution of the Israeli-Palestinian conflict. Moreover, the Council conclusions of Dec 2012 clearly stipulated that all agreements between the EU and Israel must unequivocally [sic] and explicitly [sic] indicate their inapplicability to the territories occupied by Israel in 1967 namely the Golan Heights, the West Bank including East Jerusalem and the Gaza strip* ».

¹⁸⁸ Cour de justice de l'Union européenne, Affaire C-386-08, ECLI:EU:C:2010:91, Arrêt de la Cour (quatrième chambre), *Firma Brita GmbH contre Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, 25 février 2010.

¹⁸⁹ Dans la même ligne jurisprudentielle, voir : Cour de Justice de l'Union européenne, Affaire C104-16 P, ECLI:EU:C:2016:973, Arrêt de la cour (grande chambre), *Conseil de l'Union européenne contre Front populaire pour la libération de la sahra-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, 21 décembre 2016. En plus, dans cette décision la CJUE a considéré que : « [...] l'article 263, quatrième alinéa, TFUE prévoit deux cas de figure dans lesquels la qualité pour agir est reconnue à une personne physique ou morale pour former un recours contre un acte dont elle n'est pas le destinataire. D'une part, un tel recours peut être formé à condition que cet acte la concerne directement et individuellement. D'autre part, une telle personne peut introduire un recours contre un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution si celui-ci la concerne directement.

En l'espèce, il convient de constater d'emblée que l'argumentation avancée par le Front Polisario afin d'établir qu'il a qualité pour agir en annulation de la décision attaquée repose sur l'affirmation selon laquelle l'accord de libéralisation,

des colonies pour justifier l'exclusion de ces produits»¹⁹⁰. Néanmoins, cette décision a une pertinence politique significative vis-à-vis des plaintes négligées¹⁹¹ depuis longtemps en soutenant que l'appui israélien était nécessaire pour le processus de paix au Moyen-Orient¹⁹².

Par ailleurs, avec cette décision, la CJUE réaffirme que les accords communautaires avec les pays tiers sont soumis aux principes du droit international reflétés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁹³ et, que l'Union est tenue d'agir « under obligations, both under international law and under EU law, not to contribute to any violations of human rights or democratic principles in third countries »¹⁹⁴.

En effet, il faut rappeler qu'en conformité avec la législation communautaire, la politique de l'Union doit être guidée, doit poursuivre et respecter les principes de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme dans le développement et le déploiement de son action extérieure. On pourrait donc se poser la question sur la détermination du *seuil* de responsabilité de l'UE par rapport aux cas où il y a des violations des droits de l'homme dans un pays tiers avec lequel elle a signé un accord international et se demander en plus si la conclusion d'un dit accord peut être retenu comme base juridique pour satisfaire les attentes légitimes des individus sur qui ces droits seraient protégés par l'UE qui amènerait le pays partenaire à respecter ses obligations dans la matière.

À ce sujet, nous devons noter que lors d'une décision de 1974¹⁹⁵ la CJCE a établi que les accords communautaires font partie de l'ordre juridique communautaire dès leur entrée en vigueur. Règle qui s'applique aussi aux accords conclus par la Communauté dans son ensemble et par ses États membres et les pays tiers lorsqu'ils relèvent de la compétence communautaire¹⁹⁶.

dont ladite décision a approuvé la conclusion, est en pratique appliqué, dans certains cas, au Sahara occidental alors que celui-ci ne fait pas partie du territoire du Royaume du Maroc.

[...] Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner le surplus de l'argumentation par laquelle le Conseil et la Commission contestent la recevabilité du recours, il doit être considéré que le Front Polisario ne peut en tout état de cause pas être regardé, compte tenu des arguments qu'il invoque, comme ayant qualité pour agir en annulation de la décision attaquée ».

¹⁹⁰ DUBUISSON, François, « Les obligations internationales de l'Union européenne et de ses États membres concernant les relations économiques avec les colonies israéliennes », in *Revue belge de droit international*, 2013, Vol. 46, No 2, p. 56.

¹⁹¹ Voir: Conseil de Sécurité, *Couverture des Réunions CS/12657 7853E Séance*, 23 décembre 2016 : « *Rompant un silence de huit ans*, le Conseil de sécurité adopte une résolution 'historique' exigeant l'arrêt des activités israéliennes de peuplement dans le Territoire palestinien occupé. Le Conseil de sécurité a exigé, cet après-midi, qu'Israël arrête "immédiatement et complètement" toutes ses activités de peuplement dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est [...] la résolution réaffirme que la création par Israël de colonies de peuplement dans le Territoire palestinien occupé constitue une violation flagrante du droit international et un obstacle majeur à l'instauration d'une paix globale, juste et durable ».

¹⁹² Voir: European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by Mr Patten on behalf of the Commission on the 11 June 2002*, *op. cit.* Voir: European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by Mr Patten on behalf of the Commission on the 4 December 2003*, *op. cit.* Voir: European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission on the 29 April 2014*, *op. cit.*

¹⁹³ « [...] conformément à l'article 3, sous b), de cette convention, le fait qu'elle ne s'applique pas aux accords internationaux conclus entre des États et d'autres sujets du droit international ne porte pas atteinte à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans ladite convention auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de cette même convention.

Il s'ensuit que les règles contenues dans la convention de Vienne s'appliquent à un accord conclu entre un État et une organisation internationale, tel que l'accord d'association CE-Israël, dans la mesure où ces règles sont l'expression du droit international général de nature coutumière. L'accord d'association CE-Israël doit, par conséquent, être interprété suivant ces règles.

En outre, la Cour a déjà jugé que, bien qu'elle ne lie ni la Communauté ni tous les États membres, une série de dispositions de la convention de Vienne reflète *les règles du droit coutumier international, qui, en tant que telles, lient les institutions de la Communauté et font partie de l'ordre juridique communautaire* ».

¹⁹⁴ Lorand BARTELS, *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁹⁵ Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire 181-73, ECLI:EU:C:1974:41, R. & V. *Haegeman contre État Belge*, 30 avril 1974.

¹⁹⁶ Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire C-459-03, ECLI:EU:C:2006:345, *Commission des Communautés européennes contre Irlande*, 30 mai 2006.

En conséquence, il semblerait possible de faire appel à l'application du principe de *bonne foi* et de la *confiance légitime*¹⁹⁷ et de soutenir que l'individu peut s'en servir pour formuler ses demandes sur la base des obligations découlant des accords conclus entre l'UE et un pays tiers.

À cet égard, d'une part, nous soulignons que la jurisprudence communautaire a nuancé la possibilité par un individu de faire valoir les obligations contenues dans l'accord entre l'UE et un pays tiers. En suivant les critères dégagés dans l'arrêt Van Gend en Loos du 5 février 1963, la CJCE a établi qu'« une disposition d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application directe lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise, qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur »¹⁹⁸.

De ce fait, la Cour a reconnu un *effet direct* vis-à-vis de certains accords internationaux, notamment, dans le cadre des accords d'association conclus avec des pays tiers. À titre d'exemple nous pouvons évoquer les décisions jurisprudentielles à l'occasion de l'accord avec le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ci-après Groupe ACP)¹⁹⁹ et avec la Pologne²⁰⁰. Position jurisprudentielle reprise vis-à-vis de

¹⁹⁷ Voir : Tribunal de première instance des Communautés européennes, Affaire T-115-94, Arrêt du Tribunal de première instance (quatrième chambre), ECLI:EU:T:1997:3, *Opel Austria GmbH contre Conseil de l'Union européenne*, 22 janvier 1997: « Le principe de bonne foi, codifié par l'article 18 de la convention de Vienne I, est un principe de droit international coutumier dont l'existence a été reconnue par la Cour internationale de justice, et qui, par conséquent, lie la Communauté. Ce principe est le corollaire, dans le droit international public, du principe de la protection de la confiance légitime, qui fait partie de l'ordre juridique communautaire et dont est en droit de se prévaloir tout opérateur économique dans le chef duquel une institution a fait naître des espérances fondées.

Dans une situation où la Communauté a déposé son instrument d'approbation d'un accord international [...] les opérateurs économiques peuvent se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime pour s'opposer à l'adoption par les institutions, [...] de tout acte contraire aux dispositions de celui-ci produisant, après son entrée en vigueur, un effet direct dans leur chef ». Voir : Tribunal de première instance des Communautés européennes, Affaire T-231-04, Arrêt du Tribunal de première instance (première chambre), ECLI:EU:T:2007:9, *République hellénique contre Commission des Communautés européennes*, 17 janvier 2007 : « L'appréciation des obligations d'un État membre, partenaire participant à un projet commun entre la Commission et certains États membres réalisé dans le cadre d'une coopération relevant de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, ne saurait être limitée aux memorandums consignants les accords conclus entre les partenaires, mais doit également prendre en compte les attentes que ledit État membre a suscitées par son comportement chez ses partenaires. [...].

Le principe de bonne foi est une règle du droit international coutumier [...]. De surcroît, ce principe est le corollaire, en droit international public, du principe de protection de la confiance légitime qui fait partie de l'ordre juridique communautaire. En conséquence, il s'impose à la Communauté ainsi qu'à ses partenaires dans le cadre desdits accords ». Jurisprudence confirmée en deuxième instance par la Cour de Justice des Communautés européennes, voir : Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire C203-07 P, ECLI:EU:C:2008:606, *République hellénique contre Commission des Communautés européennes*, 6 novembre 2008.

¹⁹⁸ Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire 12-86, ECLI:EU:C:1987:400, *Meryem Demirel contre Ville de Schwäbisch Gmünd*, 30 septembre 1987. Dans ce cas la CJCE a indiqué que : « L'accord se caractérise, en ce qui concerne sa structure et son contenu, par le fait que, de façon générale, il énonce les objectifs de l'association et fixe les lignes directrices pour la réalisation de ces objectifs, sans établir lui-même des règles précises pour atteindre cette réalisation. [...] L'examen des articles 12 de l'accord et 36 du protocole met donc en lumière que ces textes revêtent une portée essentiellement programmatique et ne constituent pas des dispositions suffisamment précises et inconditionnelles pour être susceptibles de régir directement la circulation des travailleurs ».

¹⁹⁹ Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire 87-75, ECLI:EU:C:1976:18, *Conceria Daniele Bresciani contre Amministrazione Italiana delle Finanze*, 5 février 1976. Dans cette décision la Cour a ajouté qu'un « déséquilibre dans les obligations assumées par la communauté vis-à-vis des états associés qui est dans la logique même du caractère spécifique de la convention, n'est pas un obstacle à la reconnaissance par la communauté de l'effet direct de certains de ses dispositions ».

²⁰⁰ Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire C-162-00, ECLI:EU:C:2002:57, *Land Nordrhein-Westfalen contre Beata Pokrzęptowicz-Meyer*, 29 janvier 2002: « [...] il y a lieu de constater que le membre de phrase qui figure au premier tiret de l'article 37, paragraphe 1, de l'accord d'association consacre, dans des termes clairs, précis et inconditionnels, l'interdiction pour chaque État membre de traiter de manière discriminatoire par rapport à ses propres ressortissants, en raison de leur nationalité, les travailleurs polonais visés par cette disposition, en ce qui concerne leurs conditions de travail, de rémunération ou de licenciement[...]. Cette règle d'égalité de traitement prescrit une obligation de résultat précise et elle est, par essence, susceptible d'être invoquée par un justiciable devant une juridiction

certaines accords de coopération, tels que ceux conclus avec le Maroc²⁰¹ et la Russie²⁰².

Par conséquent, de manière théorique, un individu pourrait invoquer devant la CJUE les provisions d'un accord conclu entre l'UE et un pays tiers si les termes, l'objet et la nature de l'accord en question contiennent une obligation claire, précise et inconditionnelle dans son application à l'intervention d'aucun acte ultérieur.

D'autre part, nous soulignons la possibilité de faire appel à la responsabilité politique de l'UE. Ainsi, un individu pourrait faire appel aux obligations communautaires qui se dégagent directement des Traités constitutifs. Par exemple, sur la base de l'article 218 TFUE, un État membre et quelques institutions de l'Union pourraient solliciter l'avis préalable de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord international avec les traités, et aussi présenter un recours en annulation des actes institutionnels du Conseil en suivant l'article 263 TFUE. À ce sujet, on pourrait soutenir qu'une décision du Conseil relative à la signature d'un accord de coopération avec un pays tiers pourrait être considérée comme un acte contrôlable par la Cour.

Également, sur la base des articles 20 TFUE (pour les citoyens) et 227 TFUE (aussi pour tout résident dans un État membre) et de l'article 44 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (aussi pour tout résident dans un État membre), un individu pourrait adresser la question d'une violation d'un accord international au Parlement européen et, celui-ci pourrait prendre une initiative politique.

Cependant, il faut garder à l'esprit que cette voie n'est pas entièrement satisfaisante, car il n'y a aucune garantie que le Parlement soutienne la pétition présentée et, s'il décide de la soutenir, la procédure d'une initiative politique prendrait beaucoup de temps ce qui pourrait signifier la poursuite des violations des droits de l'homme. Dès lors, il semble recommandable d'accroître la portée du mandat de l'Ombudsman européen ou/et de l'Agence des droits fondamentaux afin de garantir aux droits de l'homme la priorité qui

nationale pour demander à cette dernière d'écarter des dispositions discriminatoires de la réglementation d'un État membre, sans que l'adoption de mesures d'application complémentaires soit requise à cet effet ».

²⁰¹ Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire C-18-90, ECLI:EU:C:1991:36, *Office national de l'emploi contre Bahja Kzjiber*, 31 janvier 1991 : « [...] il y a lieu de constater que l'article 41, paragraphe 1, consacre, dans des termes clairs, précis et inconditionnels, l'interdiction de discriminer, en raison de la nationalité, les travailleurs de nationalité marocaine et les membres de leur famille résidant avec eux dans le domaine de la sécurité sociale .

[...] *La circonstance que l'accord vise essentiellement à favoriser le développement économique du Maroc et qu'il se borne à établir une coopération entre les parties sans viser à une association ou à une future adhésion du Maroc aux Communautés n'est pas de nature à empêcher l'applicabilité directe de certaines de ses dispositions.*

Cette constatation vaut, en particulier, pour les articles 40 et 41, figurant dans le titre III relatif à la coopération dans le domaine de la main-d'œuvre, qui, *loin de revêtir un caractère purement programmatique*, établissent, dans le domaine des conditions de travail et de rémunération et dans celui de la sécurité sociale, un principe susceptible de régir la situation juridique des particuliers ».

²⁰² Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire C-265-03, ECLI:EU:C:2005:213, *Igor Simutenkov contre Ministerio de Educación y Cultura et Real Federación Española de Fútbol*, 12 avril 2005: « L'article 27 de l'accord de partenariat Communautés-Russie ne s'oppose pas non plus à un effet direct de l'article 23, paragraphe 1, de celui-ci. En effet, *la circonstance que cet article 27 prévoit que la mise en œuvre de l'article 23 est effectuée sur le fondement de recommandations du conseil de coopération ne subordonne l'applicabilité de cette dernière disposition, dans son exécution ou ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur.* Le rôle dont ledit article 27 investit ce conseil consiste à faciliter le respect de l'interdiction de discrimination, mais ne saurait être considéré comme limitant l'application immédiate de celle-ci.

[...] Selon l'article 1er dudit accord, celui-ci a pour objet d'instituer un partenariat entre les parties, destiné à promouvoir, notamment, le développement de relations politiques étroites entre ces parties, les échanges et des relations économiques harmonieuses entre celles-ci, les libertés politiques et économiques, ainsi que la réalisation d'une intégration progressive entre la Fédération de Russie et une zone plus vaste de coopération en Europe.

La circonstance que ledit accord se borne ainsi à l'établissement d'un partenariat entre les parties, sans prévoir une association ou une future adhésion de la Fédération de Russie aux Communautés, n'est pas de nature à empêcher l'effet direct de certaines de ses dispositions. Il résulte, en effet, de la jurisprudence de la Cour que, *lorsqu'un accord établit une coopération entre les parties, certaines dispositions inscrites dans celui-ci sont susceptibles*, dans les conditions rappelées au point 21 du présent arrêt, *de régir directement la situation juridique des particuliers* [...].

Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de constater que l'article 23, paragraphe 1, de l'accord de partenariat Communautés-Russie a un effet direct, de sorte que les justiciables auxquels il s'applique ont le droit de s'en prévaloir devant les juridictions des États membres ».

leur est accordée et que les individus puissent présenter des plaintes le cas échéant.

2.4. Conclusions

Après une analyse plus détaillée, les achèvements de la politique extérieure de l'Union européenne en sa mission de promotion et développement des droits de l'homme et de la démocratie sont peu satisfaisants.

Difficulté due, en partie, aux controverses qui entourent l'action extérieure de l'UE car, même si les Traités constitutifs ont affirmé l'engagement *éthique* de l'Union et de ses États membres conjointement vers la promotion de ces valeurs dans toutes ses politiques communautaires²⁰³, la synchronisation et la cohérence de ses actions sont déficientes.

Un des exemples marquants de ces contradictions internes à l'UE est le fait que, *d'un côté*, l'Union a manifesté son engagement avec une défense catégorique de l'universalité des droits de l'homme et de la démocratie, indépendamment de toute question fondée sur des différences culturelles ou politiques²⁰⁴ et que de ce fait elle les a promues activement en interne et au-delà de ses frontières puisque, précisément, cet engagement sert de fondement²⁰⁵.

À ce propos, l'Union a affirmé son engagement à promouvoir et à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit dans le monde par, notamment, l'établissement des relations constructives, dialogues et consultations avec les pays tiers en évoquant les questions liées à cette matière et conduisant à l'aboutissement de résultats concrets. Et dans le cas échéant, elle doit être prête à réagir rapidement et à recourir même à des sanctions²⁰⁶ en cas de violations « indépendamment d'évaluations objectives de la situation des droits de l'homme et de la démocratie dans les pays tiers »²⁰⁷.

En plus, l'UE plaide le renforcement de son engagement à ce sujet, pour que tous les États membres y soient partie prenante et qu'elle donne davantage de moyens d'action aux défenseurs des droits de l'homme, aux intervenants locaux et à la société civile²⁰⁸.

Et pourtant, *d'un autre côté*, l'UE s'éloigne de ses propres principes en adoptant des décisions, ou en ne prenant pas de décisions, et des actions incompatibles et qui à la fin ont pour effet de déposséder de tout effet réel ses engagements publiquement avancés sans répondre aux attentes qu'elle-même produit. Situation décalée du cadre général des dispositions législatives qui servent de base pour les activités de l'Union et pour sa participation dans les forums internationaux.

Pour parvenir à maintenir des positions cohérentes avec l'image qu'elle essaie de projeter d'elle-même, l'Union européenne doit faire de ses valeurs censées être basées sur les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie la pierre angulaire permanente de tous les domaines d'action sans aucune exception, en récusant la pratique du *deux poids, deux mesures*²⁰⁹.

²⁰³ Commission européenne, *L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme: de Rome à Maastricht et au-delà*, COM/95/567 final, *op. cit.*

²⁰⁴ « The EU's human rights and democracy policy encompasses civil, political, economic, social and cultural rights. The UE is adamant about protecting the *universal nature of human rights* when this is questioned on grounds of cultural or political differences. The UE furthermore believes that *democracy is the only political system which can fully realize all human rights* ». European External Action Service, *Headquarters Homepage: Human rights & Democracy*, *op. cit.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Voir : Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil: le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019)*, Document 10897/15, *op. cit.*

²⁰⁷ Parlement européen, *Résolution 2005/2057(INI): sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, *op. cit.*, Alinéa D.

²⁰⁸ Service européen pour l'action extérieure, *Article de presse : Garder les droits de l'homme au centre des priorités de l'UE*, 20 juillet 2015. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2430/garder-les-droits-de-lhomme-au-centre-des-priorites-de-lue-lunion-adopte-un-nouveau-plan_fr [Consulté le 20 janvier 2017].

²⁰⁹ Parlement européen, *Rapport 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, *op. cit.*

Les outils nécessaires pour l'action de l'UE dans cette direction sont bien là. Mais pour qu'ils fournissent un appui plus efficace, l'Union devra d'abord renverser toute ombre de réticence à confronter les gouvernements où les droits de l'homme et l'espace démocratique sont faibles. Les stratégies politiques et économiques prévues doivent réellement coïncider avec les conditions locales et les relations bilatérales de l'UE dans les différents pays tiers. Pour aboutir à cela, la clé est que les institutions européennes doivent être prêtes à mobiliser des ressources supplémentaires quand elles sont nécessaires.

Par ailleurs, on peut noter que persiste encore la tendance à percevoir l'observance des droits fondamentaux uniquement comme une exigence négative au lieu d'aller au-delà et de comprendre que sa pleine réalisation équivaut à un devoir positif. Les droits de l'homme servent comme guides d'action aux processus législatifs et à l'élaboration des politiques qui, fermement et progressivement, influencent la manière de concevoir et de mener les affaires pour aboutir à des options innovantes pour avancer vers leur pleine réalisation.

En ce qui concerne l'usage des accords internationaux comprenant l'inclusion d'une *conditionnalité*, présentée formellement comme une condition *sine qua non* pour la mise en œuvre de ces accords, il est clair que ledit usage est insatisfaisant comme mécanisme pour garantir le respect des droits de l'homme et, au contraire, soulève des doutes sérieux quant à son fonctionnement et à la portée de l'engagement international de l'Union en la matière.

En analysant la pratique communautaire, il ne semble pas que la *conditionnalité* du respect des droits de l'homme existe en tant que telle, avérée par l'absence des mécanismes transparents et d'une opérativité solide et cohérente étant donné que la situation interne dans quelques pays partenaires est encore très inquiétante.

Pour garantir l'efficacité de la politique extérieure de l'UE et sa conformité avec le cadre juridique communautaire, les mécanismes et les procédures doivent être concrets et formalisés en évitant une approche fondée sur un *double standard* en fonction des intérêts autres que la promotion des droits de l'homme. Un pas à prendre pourrait être de donner à l'implémentation de la *clause sur les droits humains* de l'indépendance vis-à-vis de la volonté politique - du moment- au sein de l'UE²¹⁰.

²¹⁰ Voir: European Parliament, *Motion for a Resolution 2002/2011(INI): Draft annual report on human rights in the world in 2002 and European Union's human rights policy*, *op. cit.*

Chapitre III

La portée de la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et la démocratie : la question cubaine

3.1. Aperçu des rapports birégionaux européens et latino-américains

Depuis les années 1980, la question démocratique et des droits de l'homme a gagné une place importante dans les relations entre l'Union Européenne et l'Amérique latine²¹¹. Par exemple, le respect des valeurs démocratiques a été un des principaux objectifs de l'engagement communautaire dans la crise centre-américaine et aussi une condition préalable à l'établissement d'un dialogue politique régulier²¹² avec le dénommé Groupe de Rio²¹³.

À cet égard, il est pertinent de noter que l'inclusion d'une *condition démocratique* a été une initiative latino-américaine et n'a pas été un ordre de l'Union. En fait, après avoir vécu sous des gouvernements dictatoriaux et autocratiques, les pays de la région ont décidé de couper les liens avec ce passé. Ainsi, dès la configuration du Groupe de Rio en 1986, l'adhésion aux principes de démocratie libérale s'est établie comme condition pour devenir membre du Groupe²¹⁴.

En outre, en 1990 l'Argentine a demandé²¹⁵ d'inclure une clause de conditionnalité basée sur la démocratie et les droits de l'homme dans son accord bilatéral avec l'UE²¹⁶ : « Article 1: Democratic basis for cooperation.

1. Cooperation ties between the Community and Argentina and this Agreement in its entirety are based on respect for the democratic principles and human rights which inspire the domestic and external policies of the Community and Argentina.

2. The strengthening of democracy and regional integration are the basic principles of this Agreement and are a concern shared by both Parties. Implementation of this Agreement shall be ensured by encouraging

²¹¹ Voir: Susanne GRATIUS and Thomas LEGLER, « Latin America Is Different: Transatlantic Discord on How to Promote Democracy in “Problematic” Countries », in Amichai MAGEN et al (ed), *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*, London, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 185-215.

²¹² Par exemple, même si un dialogue interrégional remonte aux années '70, seulement à partir du 20 décembre 1990, les relations entre l'UE et le Groupe de Rio ont été institutionnalisées par la *Déclaration de Rome* en donnant naissance à un forum de dialogue entre les deux régions. Voir: Commission européenne, *Relations CE/Groupe de Rio*, Communiqué de presse 93-16, 22 mai 1993. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-93-16_fr.htm [Consulté le 7 mai 2017].

²¹³ Le Groupe de Rio a été un forum de dialogue, coordination politique et de coopération afin d'aboutir à l'intégration des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. La Communauté des États Latino-américains et Caribéens (CELAC) a succédé à ce groupe. Voir : <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/grupo-de-rio/> [Consulté le 7 mai 2017].

²¹⁴ En conséquence, à sa création, Cuba a été exclu du Groupe de Rio: « *El surgimiento de la democracia en América Latina* permite un intenso diálogo político en el que se reafirma la necesidad de conjugar esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias a nuestras dificultades e impulsar el desarrollo independiente y sostenido en la región, nos une el propósito de fortalecer la democracia a partir de un vigoroso desarrollo económico y social de nuestra región, basado en un creciente proceso de cooperación e integración en América Latina. » [Grupo de Rio, *Declaración de Río de Janeiro*, 1986]. Traduction non officielle en français: « *L'émergence de la démocratie en Amérique latine permet un dialogue politique intense* dans lequel se réaffirme la nécessité de conjuguer les efforts et les capacités pour trouver des solutions propres à nos difficultés et de promouvoir le développement indépendant et durable dans la région, nous sommes unis par le but de renforcer la démocratie à partir d'un vigoureux développement économique et social de notre région, basé sur un processus croissant de coopération et d'intégration en Amérique latine ».

²¹⁵ Voir: Lorand BARTELS, *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries*, op. cit.

²¹⁶ European Economic Community, *Framework Agreement for trade and economic cooperation between the European Economic Community and the Argentine Republic*, L 295-67 of 26 October 1990.

economic and social development by means of trade, economic, agricultural, industrial and technological cooperation ».

Depuis lors, l'esprit de cette formule a été reproduit dans d'autres accords entre l'Union et des pays tiers, en particulier avec les pays en voie de développement²¹⁷.

En effet, la *conditionnalité* et le dialogue politique sont les principaux instruments de la *stratégie* européenne de promotion de la démocratie en Amérique latine annoncée par la Déclaration de Rio de 1999 dans son *partenariat stratégique birégional*²¹⁸. Tous les accords de coopération et de commerce conclus entre l'UE et l'Amérique latine incluent des clauses qui se réfèrent à la démocratie et aux droits de l'homme²¹⁹.

Par ailleurs, dans ses Conclusions de 2006, le Conseil de l'UE a déclaré expressément que la promotion des droits de l'homme et de la démocratie est un des objectifs principaux des relations de l'UE avec l'Amérique latine ainsi que le renforcement de la bonne gouvernance et de l'État de droit²²⁰.

Pour sa part, la Commission européenne a inclus la consolidation de la *gouvernance démocratique* comme un des défis stratégiques de la coopération de l'Union européenne avec les pays de la région²²¹. Cependant, certains de ces pays n'ont pas le même type de rapport avec l'Union.

Nous observons que l'Union européenne a une vision élargie des droits de l'homme et les facteurs qui facilitent son avancement ce qui peut, à son tour, avoir un effet sur le développement soutenable et la stabilité politique²²². L'Union a manifesté que le respect des droits de l'homme est une condition pour la paix, le développement et la prospérité durables²²³ et que la démocratie est l'unique système politique capable de réaliser pleinement les droits de l'homme et ces droits sont universels, indivisibles et interdépendants, indépendamment de toute différence culturelle ou politique quelle qu'elle soit²²⁴.

Précisément, sur le sujet de la démocratie le Parlement européen a remarqué que « les régimes démocratiques ne se définissent pas uniquement par la tenue d'élections, mais aussi par le respect de l'État de droit, la liberté d'expression, le respect des droits de l'homme, l'indépendance du système judiciaire et une administration impartiale [...] »²²⁵ et que « la transition politique et la démocratisation doivent être associées au respect des droits de l'homme, [...] de l'État de droit et de la mise en place d'institutions démocratiques [...] et a souligné] la nécessité d'investir dans les dialogues politiques entre les partis au

²¹⁷ Voir: European Parliament, *Report 2005/2057(INI): on the human rights and democracy clause in European Union agreements*, 23 January 2006. Explanatory Statement: « Since the early 1990s the European Community includes a so called "human rights clause" in all framework agreements signed with third countries, from trade and cooperation accords and association agreements such as the Europe Agreements, Mediterranean Agreements to the Cotonou Agreement. [...] On March 25 1991 it adopted a "Communication on Human rights, Democracy and Development Co-operation", soon followed by two Council resolutions, the first welcoming the communication and then, in November 1991, the Council gave a specific mandate for the inclusion of a human rights clause in agreement with third countries ».

²¹⁸ Commission de l'Union européenne, *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, COM/2005/0636 final, 8 décembre 2005.

²¹⁹ Susanne GRATIUS and Thomas LEGLER, « Latin America Is Different: Transatlantic Discord on How to Promote Democracy in "Problematic" Countries », *op. cit.*

²²⁰ Council of the European Union, *Council conclusions on EU-Latin America relations*, 27 February 2006: « The Council underlines the EU's objective to continue to cooperate closely with Latin America to promote our common values and interests, and to contribute jointly to peace and security, protection and promotion of human rights and the strengthening of citizen's participation and democracy ».

²²¹ Commission de l'Union européenne, *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, COM/2005/0636 final, *op. cit.*

²²² Voir : Commission Européenne, *Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019) : Garder les droits de l'homme au centre des priorités de l'UE*, JOIN(2015) 16 final, *op. cit.*

²²³ Voir: World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, *op. cit.*

²²⁴ European External Action Service, *Headquarters Homepage: Human rights & Democracy*, *op. cit.*

²²⁵ Voir : Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) No. 235/2014 du 11 mars 2014: instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde - instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) pour la période 2014-2020*, *op. cit.*

pouvoir et les partis d'opposition »²²⁶.

Dans cette perspective, il faut rappeler les critères indiqués par la Commission de Venise –adoptés comme les siens par l'UE- ; la *relation triangulaire* que l'Union européenne a souligné vis-à-vis les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit ; l'auto-nomination de l'UE comme une *communauté de valeurs* et son engagement international de promouvoir *les principes qui ont présidé à sa création* et, en conséquence, d'établir des partenariats avec les pays *qui partagent* lesdits principes. Tout en s'assurant la *cohérence* de son action extérieure en tant que-telle et entre elle et *ses autres politiques* [Chapitre I].

Cependant, l'observance de ces engagements communautaires n'est pas systématique.

3.2. Le devenir²²⁷ des rapports entre l'Union européenne et Cuba

Après la *Révolution cubaine* de 1953, le pays était resté politiquement isolé même par rapport aux pays des Caraïbes et d'Amérique latine²²⁸. Il faut mentionner que, même si pendant les années 1960, les Communautés européennes avaient établi des liens diplomatiques avec le bloc socialiste du Conseil d'assistance économique mutuelle – CAEM ²²⁹, c'était seulement à la fin des années 1980, que Cuba et la Communauté ont essayé de normaliser leurs relations²³⁰.

Toutefois, les rapprochements ont été intermittents pendant les années 1990 en raison des divergences politiques et de la censure européenne face à la situation des droits de l'homme et de la démocratie à Cuba.

Particulièrement, après la crise avec le gouvernement Clinton et l'adoption de Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act de 1996²³¹, l'UE a adopté une *Position commune* envers Cuba en 1996²³² sous la direction du Président espagnol José María Aznar -membre du Parti populaire, parti conservateur-²³³.

Le Président Aznar a demandé à l'Union d'établir le progrès démocratique comme une condition pour toute forme d'association avec Cuba. En termes généraux, avec la *Position commune*, le Conseil encourageait la transition démocratique vers le pluralisme politique et le respect des droits de l'homme²³⁴, en affirmant qu'« une pleine coopération avec Cuba est subordonnée à l'amélioration de la situation en matière de droits de l'homme et de libertés politiques »²³⁵.

²²⁶ Parlement européen, *Résolution 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, *op. cit.*

²²⁷ Nous avons décidé de ne pas utiliser l'expression *évolution des rapports* pour faire référence aux relations entre l'Union européenne et Cuba, car ce terme a une connotation de processus de rapprochement continu et progressif. Conditions qui ne correspondent pas aux rapports entamés entre les deux parties. Voir: Joaquin ROY, « The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation », *op. cit.* Voir: Eimys ORTIZ HERNÁNDEZ, « Unión Europea-Cuba relación compleja, futuro incierto », in *Anuario español de derecho internacional*, 2016, No. 32, pp. 337-371.

²²⁸ Voir: Joaquin ROY, « The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation », *op. cit.*

²²⁹<http://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/7a99db8f-f46a-45dd-8855-a9684a61faeb> [Consulté le 10 février 2017].

²³⁰ Voir: Joaquin ROY, « The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation », *op. cit.*

²³¹ Congress of the United States of America, H.R.927 — 104th Congress (1995-1996), Public Law 104-114—MAR. 12, 1996 110 STAT. 785 <https://www.congress.gov/104/plaws/publ114/PLAW-104publ114.pdf> [Consulté le 12 février 2017].

²³² Voir : Conseil de l'Union européenne, *Position commune 96/697/PESC : relative à Cuba définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne*, 2 décembre 1996.

²³³ Voir: Joaquin ROY, « The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation », *op. cit.*

²³⁴ « Dans ses relations avec Cuba, l'Union européenne cherche à encourager un processus de transition vers le pluralisme démocratique et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'un relèvement et une amélioration durables du niveau de vie du peuple cubain ». Conseil de l'Union européenne. Conseil de l'Union européenne, *Position commune 96/697/PESC : relative à Cuba définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne*, *op.cit.*

²³⁵ *Ibid.*

En faisant la preuve de son caractère de puissance civile [Section 1.2.], l'Union a prévu l'adoption de quelques mesures pour induire le changement en clarifiant que « la transition aurait plus de chances de s'effectuer de manière pacifique si un tel processus était engagé ou permis par le régime actuel lui-même. L'Union européenne n'a pas pour politique de tenter de provoquer des changements par des mesures coercitives ayant pour effet d'aggraver la situation économique difficile que connaît le peuple cubain »²³⁶.

Nous remarquons que, dans le cadre de la Position Commune, l'UE s'est engagée notamment à :

- (i) « [P]romouvoir le respect des droits de l'homme et la réalisation de réels progrès sur la voie du pluralisme démocratique » ;
- (ii) Chercher « des occasions [...] de rappeler aux autorités cubaines, tant publiquement qu'en privé, les responsabilités fondamentales qui leur incombent en matière de droits de l'homme » ;
- (iii) Encourager « la réforme de la législation interne pour ce qui est des droits politiques et civils [...] et, par conséquent, la suppression de tous les délits politiques, la libération de tous les prisonniers politiques et la fin du harcèlement et de la répression dont les dissidents font l'objet »²³⁷.

Nous soulignons que, même pendant la vigueur de la *Position commune*, en 1998 l'Union a accepté le statut de Cuba en tant qu'observateur dans les négociations pour réformer l'accord de Lomé avec le Groupe ACP²³⁸. Or, à la fin du processus de négociations, Cuba n'a pas signé l'accord de Cotonou, et pourtant est devenu l'un des membres du Groupe ACP²³⁹.

Le rapport atypique entre l'Union européenne et Cuba est encore plus frappant avec les affirmations communautaires officiellement avancées si l'on regarde le comportement du gouvernement cubain dans sa sphère intérieure, caractérisée par la répression des dissidents politiques ainsi que des activistes et des journalistes; des lois qui restreignent les droits de l'homme -y compris la liberté d'expression et d'opinion, la liberté d'association, la liberté religieuse, la liberté de mouvement-; le déni du procès équitable conduisant à des cas de détentions arbitraires et dans de mauvaises conditions²⁴⁰.

Nonobstant, en 2001 Cuba et l'UE ont repris des dialogues politiques. Cependant, le gouvernement cubain a maintenu fermement sa position ²⁴¹ et il y a eu de nouveaux épisodes de violations des droits de

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ « Le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est une organisation instituée par l'Accord de Georgetown le 6 juin 1975. Sont membres du Groupe ACP, les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique parties signataires de cet Accord ou de l'Accord de Partenariat entre les ACP et l'Union européenne officiellement dénommé "Accord de Partenariat ACP-CE" ou encore "Accord de Cotonou". [...] Au départ, le Groupe a été créé en vue de coordonner la coopération de ses membres avec l'Union européenne. [...] Avec le temps, le Groupe a élargi ses champs d'activités. La coopération entre ses membres va désormais au-delà de la coopération au développement avec l'Union européenne et couvre des domaines variés tant sur le plan commercial, économique, politique et culturel, et ce dans des instances internationales diverses telles que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ». http://unctad.org/sections/press/docs/acp_depl_fr.pdf [Consulté le 3 Juillet 2017]. Voir: <http://www.acp.int/>

²³⁹ Voir: Aya KASASA, « Cuba: A newcomer to the ACP Family », in *The ACP-EU Courier*, March-April 2001, No. 185.

²⁴⁰ « Over the past forty years, Cuba has developed a highly effective machinery of repression. The denial of basic civil and political rights is written into Cuban law. In the name of legality, armed security forces, aided by state-controlled mass organizations, silence dissent with heavy prison terms, threats of prosecution, harassment, or exile. Cuba uses these tools to restrict severely the exercise of fundamental human rights of expression, association, and assembly. The conditions in Cuba's prisons are inhuman, and political prisoners suffer additional degrading treatment and torture. In recent years, Cuba has added new repressive laws and continued prosecuting nonviolent dissidents while shrugging off international appeals for reform and placating visiting dignitaries with occasional releases of political prisoners. [...] neither Cuban law nor practice guarantees the fundamental rights enshrined in the Universal Declaration. Cuba's obligation to respect the declaration arises from its incorporation into the United Nations Charter, rendering all member states, including Cuba, subject to its provisions. The UDHR [...] is a basic yardstick to measure any country's human rights performance. Unfortunately, Cuba does not measure up. Human Rights Watch, *Cuba's repressive machinery: Human Rights Forty Years After the Revolution*, 1999. <https://www.hrw.org/report/1999/06/01/cubas-repressive-machinery/human-rights-forty-years-after-revolution>[Consulté le 2 mai 2017].

²⁴¹ *Ibid.*

l'homme²⁴².

En réaction, en 2003 l'Union a mis fin à ses rapprochements avec Cuba, approuvé une liste de sanctions, à la demande du Président espagnol Aznar²⁴³ et a réévalué la Position Commune en réaffirmant les objectifs de la politique communautaire et a noté que : « [...] le gouvernement cubain n'a pris aucune mesure positive de nature à permettre la réalisation des objectifs définis dans la position commune, mais la situation s'est gravement détériorée sur le plan des droits de l'homme.

[...] l'UE attend des autorités cubaines un changement d'attitude et d'importants efforts de réforme dans tous ces domaines.

[...] Une fois ces résultats obtenus, le Conseil serait disposé à encourager le renforcement de la coopération de l'UE au développement de Cuba dans des domaines qui favorisent la transition vers la démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme, ainsi que dans des domaines qui améliorent le niveau de vie de la population cubaine et favorisent une croissance économique durable »²⁴⁴.

Au surplus, en 2004, Cuba a condamné certains journalistes cubains et des militants des droits de l'homme, ce qui a conduit l'Union à se prononcer contre les actes du gouvernement cubain²⁴⁵.

À cet égard, on pourrait s'attendre à ce que la position communautaire demeure stoïque en privilégiant la promotion des valeurs démocratiques et les droits de l'homme. Or, il faut souligner que, même dans la période des sanctions adoptées en 2003, Cuba a bénéficié du soutien économique de l'UE. Par exemple, l'UE par l'investissement étranger direct dans les pays des Caraïbes avait inclus Cuba comme pays récepteur²⁴⁶.

Nous voyons donc comment l'UE se contredit à maintes reprises. Elle suit une logique économique au détriment de sa promesse d'avoir une position stoïque en faveur de la protection des valeurs démocratiques et des droits de l'homme.

Situations contradictoires exacerbées par les changements dans le contexte latino-américain. Certes, au milieu des années 2000, plusieurs pays du sous-continent étaient gouvernés par des régimes de gauche ou

²⁴² Voir: Joaquin ROY, « The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation », *op. cit.*, p. 32.

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Voir : Conseil de l'Union européenne, *Réévaluation de la position commune de l'UE relative à Cuba*, Conclusions du Conseil C/03/209, 21 juillet 2003: « La récente multiplication des violations des droits de l'homme perpétrées à Cuba a contraint l'UE à évaluer sa position commune. Le Conseil réaffirme que les objectifs de la politique de l'Union européenne à l'égard de Cuba demeurent le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'encouragement d'un processus de transition vers une démocratie pluraliste et un redressement économique durable visant à améliorer le niveau de vie de la population cubaine. Le Conseil note que depuis la dernière évaluation, effectuée en décembre dernier, non seulement le gouvernement cubain n'a pris aucune mesure positive de nature à permettre la réalisation des objectifs définis dans la position commune, mais la situation s'est gravement détériorée sur le plan des droits de l'homme. En mars, les autorités cubaines ont violé les normes internationales en matière de droits de l'homme en procédant à des arrestations massives de dissidents, suivies de procédures judiciaires sommaires et arbitraires au terme desquelles de nombreux dissidents ont été lourdement condamnés pour avoir exercé leur droit à la liberté d'expression et à la participation à la vie publique [...].

À la lumière de ce qui précède, l'UE attend des autorités cubaines un changement d'attitude et d'importants efforts de réforme dans tous ces domaines. [...] Le Conseil réaffirme que la position commune reste valable et que l'engagement constructif demeure le fondement de la politique de l'Union européenne à l'égard de Cuba. Pour que les objectifs de la position commune soient poursuivis de manière plus efficace, le Conseil estime qu'il convient de maintenir le dialogue politique afin de favoriser l'obtention de résultats tangibles, notamment dans les domaines politique et économique et dans celui des droits de l'homme. Une fois ces résultats obtenus, le Conseil serait disposé à encourager le renforcement de la coopération de l'UE au développement de Cuba dans des domaines qui favorisent la transition vers la démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme, ainsi que dans des domaines qui améliorent le niveau de vie de la population cubaine et favorisent une croissance économique durable ». http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-209_en.htm [Consulté le 12 février 2017].

²⁴⁵ Conseil de l'Union européenne, *Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur les droits de l'homme à Cuba*, Document P/04/62, Communiqué de presse 9498/04, 13 mai 2004. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-04-62_fr.htm [Consulté le 12 février 2017].

²⁴⁶ Voir: ECO Consult et al., *Evaluation of EU co-operation with the Caribbean Region*, Brussels, European Commission, 2012, p. viii et ss.

par des populistes, dont le Venezuela et la Bolivie²⁴⁷.

Notamment, le lien Castro-Chavez a présenté une alternative en contrepoids à la relation entre Cuba-UE²⁴⁸. Le Venezuela a octroyé un fort soutien économique en particulier grâce à ses revenus pétroliers élevés²⁴⁹.

En outre, à partir de 2005, le nouveau Président espagnol José Luis Rodríguez Zapatero -membre du Parti socialiste ouvrier espagnol-, a prôné la levée des sanctions imposées au gouvernement cubain et à l'établissement d'un dialogue politique²⁵⁰.

De surcroît, dans le cadre de la *programmation 2005-2006* de l'IEDDH²⁵¹, seuls Haïti et Cuba ont été ciblés pour des projets sur le développement démocratique en Amérique latine et dans les Caraïbes²⁵².

Plus encore, en 2008 le Conseil de l'UE a décidé de lever les sanctions et a relancé le dialogue « global et ouvert avec les autorités cubaines »²⁵³, en réaffirmant que la politique institutionnelle de la *Position commune* de 1996 continuait à régir les relations avec Cuba. Or, pour le Conseil, la *Position commune* conservait « toute sa pertinence »²⁵⁴.

Dans ce panorama, nous pouvons noter comment la position -changeante- de l'Union est *influencée* par les intérêts nationaux de ces États membres. Dans ce cas en particulier, par les intérêts oscillants du parti

²⁴⁷ Voir: Roger BURBACH, Michael FOX and Federico FUENTES, *Latin America's Turbulent Transitions: the Future of Twenty-First-Century Socialism*, New York, Zed Books, 2013. Voir: Benedicte BULL, « Social Movements and the 'Pink Tide' Governments in Latin America: Transformation, Inclusion and Rejection », in Kristian STOKKE and Olle TÖRNQUIST (ed), *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*, London, Palgrave Macmillan, 2013. Voir: Jorge I. DOMÍNGUEZ and Michael SHIFTER (ed), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2016.

²⁴⁸ Voir: Archibald R. M. RITTER, « The Cuban Economy in the Twenty-first Century: Recuperation or Relapse? », in Archibald R. M. RITTER (ed), *The Cuban Economy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2004, pp.3-24.

²⁴⁹ Voir: Richard PEET, *Geography of Power: Making Global Economic Policy*, London, Zed Books, 2007. Voir: Daniel ERIKSON et al. (ed), *Cuba, Venezuela, and the Americas: A Changing Landscape*, Washington, Inter-American Dialogue-Cuban Research Institute, 2005.

²⁵⁰ Voir: Eimys ORTIZ HERNÁNDEZ, « Unión Europea-Cuba relación compleja, futuro incierto », *op. cit.* Voir: Susanne GRATIUS, *Helping Castro? EU and US policies towards Cuba*, Madrid, FRIDE, 2005.

²⁵¹ Il faut rappeler que la promotion de la démocratie fait partie de la stratégie européenne de l'aide au développement en faveur de l'Amérique latine. Dans ce contexte, les instruments les plus importants sont : L'ICD qui vis-à-vis de la région souligne le respect des droits de l'homme, l'État du droit, la démocratie et la bonne gouvernance comme des facteurs déterminants pour le développement soutenable. Voir: European External Action Service, Development Cooperation Instrument (DCI) 2014-2020: Multiannual Indicative Regional Programme For Latin America, 5 April 2013. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/multiannual_indicative_regional_programme_for_latin_america.pdf [Consulté le 12 novembre 2016].

L'IEDDH qui vis-à-vis de la région amène des projets essentiellement axées sur la promotion de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme. Voir: European Parliament, *European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) Programming for 2005 and 2006*, 6 December 2004. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/eidhr_programme2005_6/eidhr_programme2005_6en.pdf [Consulté le 12 novembre 2016]. Mais, le « Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2011-2013 » établit trois domaines prioritaires pour l'ICD : la sécurité alimentaire; l'environnement et adaptation au changement climatique; et les échanges d'expertise, de formation et des études. Sans faire allusion à la promotion de la démocratie. European External Action Service, *Republic of Cuba - European Union Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2011-2013*, 24 March 2010. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-nip-cuba-2011-2013_en.pdf [Consulté le 12 novembre 2016].

²⁵² « Latin America and, with some important exceptions (Cuba, Haïti), the countries of the Caribbean have made considerable strides in establishing democracy and fostering democratic development. [...] On an individual country basis, and to the extent possible, Haiti and Cuba will be targeted under Campaign 3 to promote democratic developments ». *Ibid.*

²⁵³ Conseil de l'Union européenne, *Cuba – Conclusions du Conseil*, Document C/08/169, Communiqué de presse 10590/08, 24 juin 2008. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-08-169_fr.htm?locale=FR [Consulté le 18 décembre 2016].

²⁵⁴ *Ibid.*

politique au pouvoir en Espagne. C'est notoire que pendant le gouvernement de José María Aznar la position Européenne vis-à-vis de Cuba était plus conservatrice, tandis que pendant le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero la position de l'UE vis-à-vis de Cuba était plus conciliante.

En outre, malgré les dénonciations des organismes internationaux sur les graves violations des droits de l'homme à Cuba le non-respect des principes démocratiques par les autorités cubaines²⁵⁵ -y compris, la poursuite des dissidents politiques ; la détention arbitraire et morts en détention²⁵⁶ ; la séparation familiale et l'exil forcé-, en 2014 par le Conseil des affaires étrangères a adopté des directives de négociation afin de conclure un *Accord de dialogue politique et de coopération (ADPC)* avec Cuba²⁵⁷. Les négociations ont débuté en avril 2014.

En plus, en 2015 Cuba et l'Union ont entamé un dialogue politique sur les droits de l'homme mené par le Représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme²⁵⁸. Jusqu'à maintenant, ce dialogue a eu lieu en deux cycles : le premier en juin 2015 à Bruxelles et le deuxième en juin 2016 à la Havane.

Après sept cycles de négociations, l'ADPC a été conclu le 11 mars 2016. Le 6 décembre 2016 le Conseil a autorisé la signature dudit accord²⁵⁹ et l'abrogation de la *Position commune* datant de 1996²⁶⁰.

L'ADPC a été signé le 12 décembre 2016, mais il doit encore être approuvé et ratifié officiellement avant de pouvoir entrer en vigueur. Cependant, il y a une application provisoire de certaines prévisions « dans la mesure où elles couvrent des domaines relevant de la compétence de l'Union »²⁶¹. Pour l'Union européenne, cet accord marque une *nouvelle phase* des relations bilatérales²⁶².

3.3. La conclusion de l'Accord de dialogue politique et de coopération

Depuis quelques changements dans l'ordre international, qui ont affecté les alliances cubaines avec des alliés *habituels* comme la Russie et le Venezuela, l'Union européenne est devenue un partenaire incontournable pour Cuba.

Notamment, depuis de la crise interne au Venezuela²⁶³, en 2015 l'UE est devenue le principal partenaire

²⁵⁵ Voir: Human Right Watch, *Universal Periodic Review: HRW Submission on Cuba. 16th UPR session*, 2013. <https://www.hrw.org/news/2013/04/18/universal-periodic-review-hrw-submission-cuba> [Consulté le 22 mai 2016]. Voir: Amnesty International, *Annual Report: Cuba*, 2013. <https://www.amnestyusa.org/reports/annual-report-cuba-2013/> [Consulté le 22 mai 2016].

²⁵⁶ <https://www.hrw.org/news/2010/02/23/cuba-political-prisoners-death-highlights-ongoing-repression> [Consulté le 7 mai 2016].

²⁵⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/140946.pdf [Consulté le 7 février 2017].

²⁵⁸ https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/16936/intervencion-de-la-alta-representante-vice-presidente-federica-mogherini-en-el-acto-de-firma_es [Consulté le 7 février 2017].

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5023/node/5023_fr [Consulté le 7 février 2017].

²⁵⁹ Conseil de l'Union européenne, *Décision (UE) 2016/2232 du Conseil du 6 décembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part*, JO L 337 I, 2016.

²⁶⁰ Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2016/2233 du Conseil du 6 décembre 2016 abrogeant la position commune 96/697/PESC relative à Cuba*, JO L 337 I, 2016.

²⁶¹ Conseil de l'Union européenne, *Décision (UE) 2016/2232 du Conseil du 6 décembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, op. cit.*

²⁶² <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/12/06-eu-cuba-relations/> [Consulté le 12 janvier 2017].

²⁶³ Voir: H.T., « Why the United States and Cuba are cosying up », in *The Economist*, 1 July 2015.

<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/05/economist-explains-37> [Consulté le 12 janvier 2017]. Voir : Organisations des Nations unies, Assemblée générale, *Plénière AG/11015*, 26 octobre 2010: « 187 États Membres votent pour la levée de l'embargo imposé par les États-Unis à Cuba depuis 1962 ». <https://www.un.org/press/fr/2010/AG11015.doc.htm> [Consulté le 12 janvier 2017].

commercial de Cuba, suivi en deuxième position par la Chine et en troisième lieu par le Venezuela²⁶⁴.

Et pourtant, nous pouvons constater un écart entre l'influence économique et l'influence politique exercée par l'Union, car l'impact de l'UE sur l'ouverture démocratique dans l'île reste lent et minime.

Avec Cuba l'UE maintient une –timide– approche qui favorise le dialogue avec les autorités du régime cubain sur des possibles rapports avec la société civile²⁶⁵. Même s'il est reconnu que sa participation pendant les processus démocratiques est un facteur clé²⁶⁶. Potentiellement concentrer les efforts sur des rapports avec les autorités gouvernementales pourrait signifier la reconnaissance et le renforcement des pouvoirs dans les mains de dirigeants qui n'ont aucune intention sérieuse de réforme démocratique et reconnaissante des droits de l'homme²⁶⁷.

Dans ce scénario, il est évident que dans le contexte mouvant de Cuba post-Fidel Castro, l'Union ait adapté son discours, ses politiques et ses priorités à l'égard de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, à tel point que nous pouvons considérer que l'Union a modéré son engagement.

Ces faits ont été l'objet de critiques pendant des réunions maintenues entre les institutions de l'Union entre elles et entre celles-ci et la société civile²⁶⁸. Le choix du bon timing et la mise en œuvre des instruments effective sont essentiels pour créer le *momentum* de transformations positives. Or, pour que cela soit opérant, il est nécessaire que l'UE atteigne d'autres acteurs, *inter alia*, la société civile indépendante ; les membres de l'opposition politique au gouvernement et les défenseurs des droits de l'homme, pour écouter leur voix avant de mettre en œuvre cet accord en gardant, donc, les droits de l'homme *au cœur* de sa politique extérieure.

3.3.1. Certaines questions préliminaires

Il est à remarquer que la *Position commune* de 1996 avait statué une *conditionnalité initiale* qui mettait l'accent sur la mise en place d'une démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme et exigeait préalablement l'amélioration de ces aspects pour pouvoir renforcer la coopération communautaire avec Cuba. Conditionnalité qui a été abrogée lors de la signature de l'ADPC, sans que les résultats initialement ciblés aient été obtenus.

Toutefois, nous considérons que même si la *Position commune* a été abrogée, l'Union continue à être

²⁶⁴ European Commission, *European Union, Trade in goods with Cuba*, 2015. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122460.pdf [Consulté le 12 janvier 2017].

²⁶⁵ Question fréquemment soulevée par la communauté internationale, notamment, par des associations de la société civile et par des ONG de protection des droits de l'homme. Elles manifestent entre autres que: « [...] *the substance of the agreement, or how it should be implemented, has not been made public*. Some Cuban and European human rights defenders have been invited to informal meetings to discuss the negotiations, but they have not been provided with critical information on what subjects will be included in the agreement. One reason, apparently, is that the Cuban government would not accept that human rights defenders should be given the opportunity to influence the negotiations, a position the EU should not accept. It is unacceptable that the EU and Cuba may sign an agreement without giving their citizens the opportunity to discuss it.

[...] *when foreign governments and companies exclude consultation with human rights defenders when analysing the context in which they operate, their capacity to conduct due diligence, and to mitigate problems is reduced*. Human rights violations, labour conflicts, and environmental problems become more likely ». Institute for Human Rights and Business, Front Line Defenders and Civil Rights Defenders, *Human Rights Defenders and Business: Searching for Common Ground*, 2015, p. 19.

²⁶⁶ Voir: Boris PETRIC (ed), *Democracy at Large: NGOs, Political Foundations, Think Tanks and International Organizations*, New York, Palgrave Macmillan, 2012.

²⁶⁷ À ce respect, il vaut souligner que Human Rights Watch a affirmé que: « Since Fidel Castro first turned power over to his brother, the Cuban government has occasionally indicated a willingness to reconsider its approach to human rights[...] But so far *it hasn't taken any of the steps needed to end its abusive practices*. ». Human Rights Watch, *Cuba: Fidel Castro's Abusive Machinery Remains Intact. Major Obstacles Remain for Human Rights*, 2008. <https://www.hrw.org/news/2008/02/18/cuba-fidel-castros-abusive-machinery-remains-intact> [Consulté le 22 mai 2017].

²⁶⁸ Voir: Institute for Human Rights and Business, Front Line Defenders and Civil Rights Defenders, *Human Rights Defenders and Business: Searching for Common Ground*, *op. cit.*

soumise aux obligations dérivées de ses Traités constitutifs. Elle doit donc rester fidèle à son engagement en faveur des droits de l'homme et des principes démocratiques en ne négociant des accords qu'avec des pays qui respectent ces valeurs [Chapitre I].

À défaut de quoi, un rapprochement de l'Union pourrait être interprété comme une approbation implicite de la direction politique des pays peu enclins à favoriser l'avancement du respect des valeurs démocratiques.

En effet, dans le cas cubain, avec la signature de l'accord ADPC, il y a le risque de mettre en valeur –de manière injustifiée– l'image nationale et internationale du pays, en dotant le gouvernement d'une légitimité conformes aux institutions actuelles, qui ne sont pas vraiment démocratiques.

Avec cet accord, on voit donc que l'Union a diminué les standards de protection des droits de l'homme et de la démocratie. Il y a certainement une détérioration de la politique et de la crédibilité de l'UE.

L'Union a laissé d'un côté les « principes qui ont présidé à sa création »²⁶⁹, elle a failli à maintenir les lignes directrices de sa politique en matière des droits de l'homme et de sa politique étrangère.

L'Union est tenue de *promouvoir* les droits de l'homme, l'État de droit et les principes démocratiques dans ses relations avec les pays tiers (paragraphe 5 de l'article 3 TUE) en établissant des actions communes à cet effet avec les pays tiers « qui partagent les principes » dont elle est fondée (paragraphe 2 de l'article 21 TUE). On s'attendrait, donc, à ce que le respect de ces valeurs soit une condition préalable à l'établissement de la coopération et un critère de sélection des pays partenaires. Surtout parce que l'UE s'est engagée à respecter et à poursuivre les objectifs dans tous ses domaines d'action, y compris dans l'élaboration et implémentation de ses politiques externes (paragraphe 3 de l'article 21 TUE).

En outre, l'UE a l'obligation de mener les « politiques communes et des actions et [œuvrer] pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales » afin de poursuivre les objectifs communautaires (paragraphe 2 de l'article 21 TUE) et que les domaines de son action extérieure et de ses autres politiques soient cohérentes (paragraphe 3 de l'article 21 TUE).

L'union a aussi assumé l'engagement de mener systématiquement une évaluation *ex-ante* de la situation interne du pays tiers en matière des droits de l'homme [Section 1.2.1.] qui remplit les obligations découlant des articles 3, 6 et 21 TUE et de l'article 207 TFUE pour garantir que la politique extérieure de l'UE s'adresse aux pays qui partagent et respectent ses valeurs.

Il s'agit des obligations concrètes qui, dans le cadre de l'ADPC avec Cuba n'ont pas été observées. En conséquence, nous sommes face à un manquement dans la mise en œuvre des lignes directrices et des engagements communautaires.

Plus encore, l'Union a souligné à plusieurs reprises que pour qu'un système soit considéré démocratique il faut qu'il soit encadré dans le respect des droits civiques et politiques, la liberté d'expression et le respect du pluralisme politique comme conditions préalables.²⁷⁰

Cependant, vue la Constitution Cubaine, par exemple article 1²⁷¹, 5²⁷², 7²⁷³, il semble que ces conditions ne

²⁶⁹ Article 21 TUE.

²⁷⁰ Parlement européen, *Résolution 2005/2057(INI): sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, *op. cit.*

²⁷¹ « Artículo 1. Cuba es un Estado *socialista* de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como República unitaria y *democrática*, para el disfrute de la *libertad política*, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana ». Traduction non officielle : Article 1. Cuba est un État *socialiste* des travailleurs, indépendant et souverain, organisé avec tous et pour le bien de tous, comme une république unie et *démocratique*, pour la jouissance de la *liberté politique*, la justice sociale, le bien-être individuel et collectif et la solidarité humaine.

²⁷² « Artículo 5. *El Partido Comunista de Cuba*, marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los

sont pas remplies. Il faut remarquer qu'à Cuba l'exercice des droits civils et politiques est conditionné par rapport au cadre du Parti Communiste et que la définition de la *démocratie* est une définition propre, « sans importation des modèles »²⁷⁴. Celle-ci ne correspond ni au contenu ni à la portée de protection octroyés par l'Union; elle ne correspond pas non plus aux standards d'universalité et d'indivisibilité promus pour l'UE.

Face à ce panorama, on pourrait s'attendre donc à ce que les autorités cubaines puissent donner une interprétation différente et prendre des décisions diamétralement opposées à celles des autorités dans l'UE. Notamment, il y a un manque de démocratie pluraliste. La liberté de pensée, d'expression et d'association sont conditionnées à être dans les limites du socialisme et du Parti communiste. Facteur qui a conduit le gouvernement à ne pas modifier son usage des mesures de répression politique, même lors de la visite en 2016 du Président Obama²⁷⁵.

Selon la position officielle du gouvernement cubain, le pays a abouti à des améliorations en matière des droits de l'homme. Cependant, cette information est contestée par les rapports élaborés par des membres de la société civile cubaine et des représentants des partis de l'opposition²⁷⁶, par des organisations internationales telles que la Commission interaméricaine des droits de l'homme²⁷⁷ et aussi par des organisations non gouvernementales tels que Human Right Watch²⁷⁸, Amnesty International²⁷⁹, Civil Rights Defenders²⁸⁰.

De surcroît, certains membres de ces groupes dénoncent aussi le manque de fermeté dans la mise en œuvre des politiques communautaires et l'asymétrie entre le discours officiel de l'UE et sa performance en tant que promoteur mondial du respect des droits de l'homme et des libertés individuelles²⁸¹.

En effet, le recueil des rapports présentés indiquent que Cuba ne montre aucun signe satisfaisant pour indiquer une amélioration ni de la situation démocratique, ni de l'État de droit ni des droits de l'homme et ni des libertés fondamentales dans le pays. Les démonstrations publiques du gouvernement cubain qui indiquaient un changement, surtout en ce qui concerne la libération des prisonniers politiques, se sont révélées sans effet durable et il y a le risque que les mesures de libéralisation politique ne soient qu'une

altos fines de la construcción del socialismo y *el avance hacia la sociedad comunista* ». Traduction non officielle : Article 5. *Le Parti communiste de Cuba*, Martinien et marxiste-léniniste, avant-garde qui organise la nation cubaine, *est la force dirigeante supérieure de la société et de l'État*, qui organise et dirige les efforts communs vers les objectifs supérieurs de la construction du socialisme et *du progrès vers une société communiste*.

²⁷³ « Artículo 7. El *Estado socialista cubano* reconoce y estimula a las organizaciones de masas y sociales, surgidas en el proceso histórico de las luchas de nuestro pueblo, que agrupan en su seno a distintos sectores de la población, representan sus intereses específicos y los incorporan a las tareas de la edificación, *consolidación y defensa de la sociedad socialista* ». Traduction non officielle : Article 7. *L'État socialiste cubain* reconnaît et stimule les organisations de masses et sociales qui ont émergé dans le processus historique des luttes de notre peuple, qui réunissent en leur sein des secteurs différents de la population, qui représentent leurs intérêts spécifiques et les incorporent aux tâches de la construction, la *consolidation et la défense de la société socialiste*.

²⁷⁴ Remarque faite par des hauts fonctionnaires cubains lors de diverses réunions en 2016.

²⁷⁵ Voir: Damien CAVE and Julie HIRSCHFELD DAVIS, « As Obama Arrives, Cuba Tightens Grip on Dissent », in *The New York Times*, 20 march 2016. Voir: Jonathan WATTS, « “The oppression is high”: Cuban police break up protest ahead of Obama’s visit », in *The Guardian*, 20 march 2016.

²⁷⁶ Voir: Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional, *Reporte*, 2016.

²⁷⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual*, 2015.

²⁷⁸ Voir: Human Right Watch, *World Report*, 2016. <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/cuba> [Consulté le 20 janvier 2017]. Human Right Watch, *World Report*, 2017. <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/cuba> [Consulté le 20 janvier 2017].

²⁷⁹ Amnesty International, *Report on Cuba 2016/2017*, 2017. <https://www.amnesty.org/fr/countries/americas/cuba/report-cuba/> [Consulté le 20 janvier 2017].

²⁸⁰ Civil Rights Defenders, *Country Report*, 2016. <https://www.civilrightsdefenders.org/country-reports/human-rights-in-cuba/> [Consulté le 20 janvier 2017].

²⁸¹ Voir: European Parliament, *Cuban dissidents in the European Parliament. Human Rights in Cuba: A state of play in the light of EU-Cuba relations - With the participation of Mr Guillermo Fariñas, Mrs Elena Larrinaga and Mr Alejandro González Raga*, Brussels, 11 October 2016. <http://www.eu-events.eu/categories-menu/human-rights/4848-ep-cuban-dissidents.html> [Consulté le 11 novembre 2016].

stratégie dilatoire qui sert aussi à détourner l'attention de la crise permanente²⁸².

Il semble que l'Union a donné priorité à d'autres facteurs que ceux propres à la promotion des principes démocratiques et des droits de l'homme et a failli à garder les droits de l'homme au cœur de cet accord. Nous pouvons penser que l'UE a donné priorité à d'autres considérations, *inter alia*, le potentiel de Cuba d'avoir un impact sur les intérêts mondiaux, spécialement les craintes de déstabilisation de l'UE donnent à Cuba une force politique, malgré sa taille géoéconomique.

Certes, Cuba est un cas particulier persistant, faisant preuve d'hégémonie et ayant une influence entendue²⁸³. À ce sujet nous soulignons, par exemple, le rôle clé de Cuba pour le cessez-le-feu et l'établissement d'un accord sur les armes entre le gouvernement colombien et les forces armées révolutionnaires de la Colombie.

Nous remarquons, par ailleurs, que le cas cubain expose encore une fois le profond *fragmentarisme* à l'intérieur de l'Union européenne [Chapitre II]. Tel que le souligne le Parlement : « The EU has been considered as an ambivalent and uneven actor with regard to the promotion of human rights in Cuba [...] Even within EU institutions, positions differ [...] Moreover, internal divisions between member states have had a negative impact on the EU and EP's potential for action [...] Fragmentation within the EP and the EU must be avoided, since it can be used by the Cuban government for its own purposes »²⁸⁴.

En effet, pendant les réunions tout au long de 2016²⁸⁵, certains des fonctionnaires du Parlement ont demandé aux représentants du SEAE une reddition de comptes sur l'état des négociations ouvertes entre l'Union et le gouvernement cubain à cause de l'hermétisme avec lequel ces négociations sont menées et ont rappelé l'importance du maintien de la position traditionnelle de l'Union en faveur des droits de l'homme ainsi qu'en faveur des droits civils et politiques. Attitude contraire au discours communautaire officiel d'inclure dans la conception de ses politiques l'avis des défenseurs locaux des droits humains et de la participation de la société civile dans son ensemble²⁸⁶.

L'Union ne devrait pas se contenter que d'une approche financière, en prévoyant l'obtention des avantages économiques qui serait suffisante pour induire un progrès définitif de la situation politique à l'intérieur de Cuba. Nous partageons l'avis de l'UE en disant que le processus de transformation doit être mené par des mesures non coercitives afin d'assurer un progrès démocratique durable dans la société.

²⁸² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual*, 2015, *op. cit.*

²⁸³ Voir: Marianne KNEUER and Thomas DEMMELHUBER, « Gravity centres of authoritarian rule: a conceptual approach », in *Democratization*, 2016, Vol. 23, Issue 5, pp. 775-796.

²⁸⁴ Richard YOUNGS et al. (ed), *The Impact of the Resolutions and other activities of the European Parliament in the field of Human Rights outside the EU*, Brussels, European Parliament, 2012, p. 34.

²⁸⁵ Voir: Centre for European Policy Studies, *Winds of change for EU and US relations with Cuba*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 18 April 2016. <http://www.eu-events.eu/categories-menu/foreign-policy/3357-ceps-eu-cuba.html> [Consulté le 11 novembre 2016]. Voir: European Parliament, *A new era for EU-Cuba relations: The S&D contribution*, VI Latin American Forum, Brussels, 29 June 2016. <http://www.eu-events.eu/categories-menu/foreign-policy/4074-S.html?D-Cuba=> [Consulté le 11 novembre 2016]. Voir: European Parliament, *Candidatos por el Cambio: Human rights in Cuba-State of Play*, Brussels, European Parliament, Brussels, 12 July 2016. <http://www.eu-events.eu/4221-ep-epp-cuba-candidatos.html> [Consulté le 11 novembre 2016]. Voir: European Parliament, *Cuban dissidents in the European Parliament. Human Rights in Cuba: A state of play in the light of EU-Cuba relations - With the participation of Mr Guillermo Fariñas, Mrs Elena Larrinaga and Mr Alejandro González Raga*, *op. cit.* Voir: European Parliament, Foreign Affairs Committee and Human Rights Subcommittee, *Joint meeting*, 12 October 2016. <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20161012-1620-COMMITTEE-DROI-AFET> [Consulté le 11 novembre 2016]. Voir: Javier ALBISU, *Cuban dissident calls on EU not to forget human rights*, EUROACTIV, 12 October 2016. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/cuban-dissident-calls-on-eu-not-to-forget-human-rights/> [Consulté le 11 novembre 2016]. Voir: European Parliament, *Press release: Fariñas to MEPs: Vote "NO" to EU-Cuba bilateral agreement*, 12 October 2016. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20161012IPR46950/fari%C3%B1as-to-meps-vote-%E2%80%99no%E2%80%99-to-eu-cuba-bilateral-agreement> [Consulté le 11 novembre 2016].

²⁸⁶ Voir: Conseil de l'Union européenne, *Résultat des Travaux No. 11417/12 : Droits de l'homme et démocratie : cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE*, *op. cit.*

Dans ce sens, nous comprenons que l'Union essaie diverses combinaisons de stratégies et d'instruments afin d'aboutir à ses objectifs ultimes et qu'elle préfère déployer « une approche positive, concrète et constructive axée sur des valeurs d'échange, de partage et d'encouragement »²⁸⁷; toutefois, ses actions doivent être cohérentes. Le processus de rapprochement des relations bilatérales doit commencer par le respect des droits de l'homme par le gouvernement cubain comme une condition préalable aux pourparlers.

En effet, la jurisprudence de la CJCE souligne la prééminence des principes du droit communautaire en manifestant que « les obligations qu'impose un accord international ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte aux principes constitutionnels du traité CE, au nombre desquels figure le principe selon lequel tous les actes communautaires doivent respecter les droits fondamentaux »²⁸⁸. D'après cette idée, nous pouvons ajouter que tous les actes communautaires et leurs conséquences doivent respecter directement et indirectement les droits fondamentaux dans l'Union et dans les pays tiers avec lesquels l'UE entame ou vise à entamer des partenariats.

En acceptant des conditions opposées à ses lignes directrices inscrites dans son cadre législatif, l'Union envoie des signaux contradictoires²⁸⁹. L'Union devrait viser à la cohérence entre ses approches et veiller à sa conformité à la promotion démocratique sur la scène internationale, y compris dans le cadre de ses relations extérieures avec les pays concernés. Même après la signature de l'accord ADPC avec Cuba ; la société civile continue à dénoncer le maintien des répressions aux droits de l'homme par les autorités cubaines²⁹⁰.

Tout en étant conscients des différences entre les deux situations, nous craignons d'arriver à des résultats semblables au cas de l'accord communautaire conclu avec l'Égypte sous le gouvernement de Hosni Moubarak²⁹¹. En effet, cet accord a été remis en question en raison de violations aux droits de l'homme et des principes démocratiques²⁹². En plus, ledit accord a servi à donner une sorte de légitimité au gouvernement de Moubarak, sans aboutir à des résultats positifs réels²⁹³, malgré ses objectifs louables tels que la « réforme politique et bonne gouvernance »²⁹⁴ et que « l'aide communautaire tendra essentiellement à renforcer la culture du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'efficacité de toutes les institutions [...] ainsi qu'à soutenir l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de droits de

²⁸⁷ Commission européenne, *L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme: de Rome à Maastricht et au-delà*, COM/95/567 final, *op. cit.*, p. 10.

²⁸⁸ Cour de Justice des Communautés européennes, Affaires jointes C-402-05 P et C-415-05 P, ECLI:EU:C:2008:461, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, 3 septembre 2008.

²⁸⁹ Richard YOUNGS et al. (ed), *The Impact of the Resolutions and other activities of the European Parliament in the field of Human Rights outside the EU*, *op. cit.*

²⁹⁰ Par exemple, selon certains dissidents politiques, le gouvernement cubain retient 140 prisonniers politiques, deux fois plus qu'en 2016. <http://www.efe.com/efe/america/portada/cuba-tiene-140-presos-politicos-el-doble-que-hace-un-ano-segun-los-disidentes/20000064-3259978> [Consulté le 8 mai 2017].

²⁹¹ Commission européenne, Document de stratégie pays Égypte 2007-2013, Bruxelles, Commission européenne, 4 janvier 2007. http://ec.europa.eu/europeaid/document-de-strat%C3%A9gie-pays-egypte-2007-2013_fr [Consulté le 12 janvier 2017].

²⁹² « [...] the more the EU expects democracy promotion in a third non-democratic country to lead a loss of its own security, the more the EU will promote shallow democracy ». Anne WETZEL and Jan ORBIE (ed), *The Substance of EU Democracy Promotion: Concepts and Cases*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, p. 13. Voir: Costanza MUSU, « Europe, the Southern Neighbourhood and the Middle East : Struggling for Coherence », in Sven BISCOP and Richard WHITMAN (ed), *The Routledge Handbook of European Security*, London, Routledge, 2012, pp.170-179. Voir: Michelle PACE, « Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean : the limits of EU normative power », in *Democratization*, 2009, Vol. 16, Issue 1, pp. 39-58.

²⁹³ « Les révolutions démocratiques du Printemps arabe de 2011 et les victoires électorales des partis islamistes qui s'en sont suivies ont forcé l'Union européenne et ses États membres à revoir leur politique consistant à troquer la démocratie contre la stabilité autoritaire ». Álvaro DE VASCONCELOS, « L'union européenne et ses voisins du sud : Le printemps arabe, l'islamisme et les pièges de l'ancienne politique », in Jacques RUPNIK (sous la dir. de), *Géopolitique de la démocratisation : L'Europe et ses voisinages*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 251.

²⁹⁴ Commission européenne, Document de stratégie pays Égypte 2007-2013, *op. cit.*, p. 3.

l'homme par les autorités »²⁹⁵.

En effet, bien que cet accord avec l'Égypte ait été projeté sur l'idée que « [l]es perspectives de relations économiques plus étroites, d'une coopération politique renforcée et d'un rapprochement de la réglementation dans les domaines pertinents contribueront à consolider le partenariat entre l'Égypte et l'UE. La PEV se prête parfaitement à soutenir le processus de réforme de l'Égypte »²⁹⁶, le déroulement de sa mise en œuvre sur le terrain n'a pas abouti à encourager un avancement réel dans la protection des droits de l'homme et des principes démocratiques.

Face à ce panorama, nous remarquons la nécessité de faire un examen de la situation interne des futurs partenaires communautaires avant de conclure un accord²⁹⁷. Dans le cas cubain, nous soulignons cette nécessité au vu de l'importance que comporte l'ADPC avec Cuba. Cet accord doit être compatible avec les principes de l'article 2 et de l'article 21 TFUE et la CJUE pourrait faire un contrôle de légalité. Dans cette ligne, la Cour pourrait analyser la conformité de Décision (UE) 2016/2232 du Conseil qui est l'acte qui autorise la signature de l'accord²⁹⁸ face au paragraphe 1 de l'article 208 TFUE et au paragraphe 2 de l'article 209 TFUE qui lie la compétence de l'UE à la « réalisation des objectifs visés à l'article 21 du traité sur l'Union européenne ».

Dans le même ordre d'idées, en application du paragraphe 6 de l'article 218 TFUE²⁹⁹, le Parlement européen pourrait se prononcer en donnant des recommandations sur les mesures à prendre et les orientations à suivre avant l'entrée en vigueur de l'accord³⁰⁰, telle qu'il l'a fait vis-à-vis de l'accord signé avec la Colombie et le Pérou³⁰¹ où le Parlement a suggéré « l'élaboration d'une feuille de route transparente et contraignante pour les droits de l'homme [...] et que] certains des objectifs de cette feuille de route devraient être, de préférence, atteints avant l'entrée en vigueur de l'accord »³⁰².

3.3.2. Le contenu de l'Accord de dialogue politique et de coopération

D'abord, il faut remarquer que l'ADPC avec Cuba est un accord mixte (article 84) et donc il doit être signé, d'un part, par le gouvernement Cubain et, d'autre part, par l'UE et les États membres de l'UE. Donc, l'ADPC doit être ratifié par l'ensemble des parlements concernés³⁰³ avant de pouvoir entrer pleinement en vigueur. Mais son article 86 établit son application provisoire.

²⁹⁵ *Ibid*, p. 24.

²⁹⁶ *Ibid*, p. 4.

²⁹⁷ À ce sujet, le Parlement européen a exhorté aux « Commission and the Member States not to propose free trade agreements and/or association agreements – even containing human rights clauses – to governments of countries where, according to reports by the Office of the High Commissioner for Human Rights of the United Nations, massive human rights violations are being perpetrated ». European Parliament, *Report 2008/2031 (INI): on the Evaluation of EU Sanctions as Part of The EU's Actions and Policies in the Area of Human Rights*, *op. cit.*, Paraph 20.

²⁹⁸ Voir : Cour de Justice des Communautés européennes, Avis 2-00 I-9713, *Protocole de Cartagena*, 6 décembre 2001.

²⁹⁹ Applicable à l'ADPC, car cet accord « crée un cadre institutionnel en organisant des procédures de coopération entre l'UE et Cuba ». Conseil de l'Union européenne, *Dossier interinstitutionnel 2016/0298 (NLE)*, JOIN (2016)43 final, 22 septembre 2016.

³⁰⁰ Dans le même sens, dû à leur déficience de respect pour les droits de l'homme, le Parlement européen a utilisé ce pouvoir pour retarder la ratification des accords avec l'Algérie, le Maroc, le Pakistan, la Russie et la Turquie. Voir: Hadewych HAZELZET, « The EU's Human Rights Policy in the UN: An Example of Effective Multilateralism? », in Jan WOUTERS et al. (ed), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, Asser Press, 2006, pp. 183-194.

³⁰¹ European Union, *Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part*, L 354. 2012/735/UE of 21 December 2012.

- Provisional application since 1 March 2013 between EU/Peru.

- Provisional application, with the exception of Articles 2, 202(1), 291 and 292, since 1 August 2013 between EU/Colombia.

³⁰² Parlement européen, *Résolution 2012/2628(RSP): sur l'accord commercial entre l'Union européenne, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part*, 13 juin 2012.

³⁰³ Il semble que l'actuel article 37 TUE (qui a modifié l'ancien article 24), l'actuel paragraphe 3 de l'article 24 TUE et le paragraphe 2 de l'article 216 TFUE écartent la possibilité qu'un État membre manifeste qu'il ne peut pas être lié par l'accord à cause d'une exigence constitutionnelle.

À ce stade, suivant le paragraphe 11 de l'article 218 TFUE, la CJUE peut donner son avis sur la conformité de l'accord avec les Traités constitutifs et, même si cette procédure est déclenchée à discrétion d'un État membre, le Parlement, le Conseil ou la Commission, lorsque l'avis est négatif l'accord ne peut pas être ratifié sans la révision des traités (article 48 TUE).

En outre, la CJUE peut aussi exercer un contrôle après l'entrée en vigueur dudit accord³⁰⁴ en suivant par exemple l'article 263 TFUE³⁰⁵ ou l'article 267 TFUE³⁰⁶.

En termes globaux, nous pouvons dire que l'ADPC avec Cuba se focalise sur le dialogue politique (Partie II), la coopération et le dialogue sur les politiques sectorielles (Partie III), et les échanges commerciaux et la coopération commerciale (Partie IV).

Nous remarquons, toutefois, que quelques prévisions abordent des questions³⁰⁷ qui pourraient dévier, voire diminuer, l'importance de la politique européenne en matière des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie.

Nous centrerons notre analyse sur les prévisions relatives au respect des droits de l'homme et les principes démocratiques, notamment l'article 1 et l'article 85 de l'ADPC.

3.3.2.1. Les provisions sur les droits de l'homme et la démocratie

D'abord, nous pouvons remarquer que le libellé de l'article 1 de l'ADPC avec Cuba est légèrement différent à celui de l'article 9 de l'Accord de Cotonou. Ce dernier qui parle de « *les* éléments essentiels » alors que le premier parle d'« *un* élément essentiel », on pourrait se demander donc si l'usage de l'article *un* peut être interprété comme signifiant « un des éléments essentiels » et donc les éléments inscrits dans le texte ne constituent pas un *numerus clausus* et si, dans ce cas, cet usage signifie un degré majeur de protection.

Face à cette question, nous voyons que le paragraphe 4 de l'article 7 nous donne la réponse³⁰⁸. Réaffirmée par l'alinéa b de l'article 85 « [...] éléments essentiels du présent accord, au sens de l'article 1er, paragraphe

³⁰⁴ Voir : Cour de justice des Communautés européennes, Affaire 60-81, ECLI:EU:C:1981:264, *International Business Machines Corporation contre Commission des Communautés européennes*, 11 novembre 1981. Voir : Cour de justice des Communautés européennes, Affaire 22-70, ECLI:EU:C:1971:32, *Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes*, 31 mars 1971: « [...] le recours en annulation doit donc être ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit ».

³⁰⁵ Sur le recours d'annulation.

³⁰⁶ Sur la question du renvoi préjudiciel.

³⁰⁷ Telles que la prolifération des armes de destruction massive, le contrôle des armes légères et le désarmement, la lutte contre les drogues illicites et le terrorisme. En effet, l'ADPC contient un nombre plus large des provisions liées à ces questions qu'aux questions sur les droits de l'homme et la démocratie.

³⁰⁸ « Article 7. Désarmement et non-prolifération des armes de destruction massive

1. Les parties, réaffirmant leur attachement à un désarmement général et complet, estiment que la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs, au profit d'acteurs tant étatiques que non étatiques, constitue l'une des menaces les plus graves pour la paix, la stabilité et la sécurité internationales.

2. Les parties prennent note de la proclamation de l'Amérique latine et des Caraïbes «zone de paix», par laquelle les États de cette région s'engagent notamment à promouvoir le désarmement nucléaire, ainsi que du statut de zone exempte d'armes nucléaires de l'Amérique latine et des Caraïbes.

3. Les parties conviennent de coopérer et de contribuer aux efforts internationaux en matière de désarmement, de non-prolifération des armes de destruction massive sous tous ses aspects, de non-prolifération de leurs vecteurs et de contrôle national des exportations d'armes, en respectant pleinement et en mettant en œuvre au niveau national les obligations qui leur incombent au titre des traités et des accords internationaux relatifs au désarmement et à la non-prolifération, les autres obligations internationales qui leur sont applicables, ainsi que les principes et les normes du droit international.

4. Les parties conviennent que la présente disposition constitue un élément essentiel du présent accord.

5, et de l'article 7 ». Dans ce contexte, il est clair que pour l'UE et Cuba les obligations du « respect et la promotion des principes démocratiques, le respect de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...] ainsi que le respect de l'état de droit » a la même importance que les prévisions sur les « désarmement et non-prolifération des armes de destruction massive ». Ce qui peut poser un *dilemme de la démocratisation-stabilisation* [Chapitre II] et risquer la fidélité de l'UE à son engagement de promotion des droits de l'homme.

Dans le meilleur des scénarios, l'inclusion de la clause de conditionnalité fera que le gouvernement cubain restera vigilant aux priorités et aux intérêts politiques de l'UE. En soulignant les droits de l'homme et la démocratie dans l'ADPC, il serait difficile après pour le gouvernement cubain de dire que ces valeurs correspondent à une question de niveau national et relèvent donc de la compétence exclusive de l'État.

Toutefois, nous observons que la position traditionnelle anti-interventionniste, voire anti-impérialiste, du gouvernement cubain³⁰⁹ est aussi incluse dans cet accord. Les parties s'accordent sur le principe de non-intervention et le respect de la souveraineté (article 2). Notamment, dans les paragraphes 2, 3 et 6 de l'article 1.

À titre d'exemple, nous évoquons le texte de ce dernier paragraphe : « Dans le cadre de leur coopération, les parties reconnaissent que tous les peuples ont le droit de déterminer librement leur système politique et de mener librement leur développement économique, social et culturel »³¹⁰. Ce qui pourrait représenter une barrière pour l'avancement des valeurs communautaires et les principes d'universalité, d'interdépendance et d'inviolabilité que l'Union prône vis-à-vis des droits de l'homme et des valeurs démocratiques de même que son engagement de défense de ces dernières face à toutes revendications, y compris culturelles et politiques³¹¹.

Afin de respecter cela, nous trouvons que l'article 22 manifeste que :

« 1. [...] il est de leur [des gouvernements] devoir de protéger l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales indépendamment de leurs systèmes politiques, économiques et culturels, les parties conviennent de coopérer dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme.

2. Les parties reconnaissent que la démocratie est fondée sur la volonté librement exprimée des peuples de déterminer leurs propres systèmes politique, économique, social et culturel et sur leur pleine participation à tous les aspects de la vie.

3. Les parties conviennent de coopérer en vue de renforcer la démocratie et leur capacité à appliquer les principes et les pratiques de la démocratie et des droits de l'homme, y compris les droits des minorités.

4. La coopération peut notamment comprendre des activités, convenues d'un commun accord entre les parties, visant à :

[...] b) aborder les droits de l'homme dans le monde entier de façon juste et équitable, sur un pied d'égalité et avec la même attention, en reconnaissant que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés;

5. En outre, les parties conviennent de procéder à des échanges de vues et de coopérer afin de prendre des mesures pour, éventuellement, signer les instruments internationaux pertinents, les ratifier ou y adhérer, selon le cas, et pour mettre en œuvre les instruments auxquels elles sont parties et s'y conformer pleinement.

6. Les parties conviennent d'instaurer un dialogue régulier dans le but d'accompagner leur coopération dans ce domaine ».

³⁰⁹ « Cuba was worried over the *politicization and selectivity which characterized the Human Rights Council's agenda. Northern industrialized countries were trying to impose their own paradigm of human rights standards on the South [...]* Cuba, speaking in a right of reply, reminded the United States of the need to focus on its own human rights issues [...] Cuba would continue to defend itself from any false accusations against it. ». United Nations Human Rights Council, *General debate on human rights situations that require the Council's attention*, 22 June 2016.

³¹⁰ Nous le trouvons aussi dans le Préambule : « RÉAFFIRMANT le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de la République de Cuba.

[...] RÉAFFIRMANT leur opposition aux mesures coercitives unilatérales assorties d'effets extraterritoriaux [...] ».

³¹¹ Voir: Commission européenne, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, COM/2001/0252 final, *op. cit.* Voir: European External Action Service, *Headquarters Homepage: Human rights & Democracy*, *op. cit.*

- c) mettre en œuvre de manière effective les instruments internationaux en matière de droits de l'homme et les protocoles facultatifs applicables à chaque partie, ainsi que les recommandations émanant des organes de défense des droits de l'homme des Nations unies et acceptées par les parties;
- d) intégrer la promotion et la protection des droits de l'homme dans les politiques et les programmes de développement internes;
- [...] f) renforcer les institutions démocratiques et les institutions œuvrant en faveur des droits de l'homme, ainsi que les cadres juridiques et institutionnels favorisant la promotion et la protection des droits de l'homme [...].

En principe, on pourrait saluer le contenu de cette provision. Toutefois, il faut noter que l'ADPC ne définit pas la portée des obligations qui y sont inscrites ni des mécanismes clairs de protection. Ce qui est problématique compte tenu du fait que la Constitution cubaine prévoit un régime *mono-partiste* et qu'en plus la définition cubaine sur la *démocratie* est différente de celle promue par l'UE [Section 3.3.1].

De ce fait, les références à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme ne suffisent pas pour garantir le respect de ces valeurs en excluant un relativisme politique ou culturel. Ce qui a conduit à ce que, même dans le cadre des Nations Unies, la performance du gouvernement cubain soit objet de critiques³¹².

Dans ce contexte, on pourrait se demander donc si, dans la réalité, il serait possible de concilier les notions sur l'universalité des droits de l'homme avec la politique (interne et externe) cubaine dans cette matière fortement axée sur des revendications du droit à la libre détermination du système politique et du développement social et culturel (tel qu'il est inscrit dans le paragraphe 6 de l'article 1 susmentionné).

En outre, le libellé de l'article 5 (« *Droits de l'homme* ») indique que l'ordre du jour des dialogues politiques sur les droits de l'homme sera « décidé d'un commun accord par les parties, reflète leurs intérêts respectifs et aborde de façon équilibrée les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels ». Ceci pose la question de savoir dans quelle mesure ces dialogues aborderont réellement les problématiques et les cas de violations des droits de l'homme ainsi que les mécanismes pour son respect effectif, afin d'éviter que cette disposition soit lettre morte³¹³.

Par ailleurs, nous trouvons que le paragraphe 3 parle de leur attachement à agir en conformité aux instruments internationaux auxquels ils font partie, ce qui actuellement présente une grande asymétrie entre Cuba et l'UE (y compris les États membres)³¹⁴. Nous pourrions dire que, lorsque les parties déclarent un engagement en faveur des droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, celui-ci pourrait encourager la ratification d'autres instruments internationaux qui à leur tour seraient couverts aussi par cette provision.

Toutefois, la réalisation de cette possibilité n'implique pas nécessairement que la performance cubaine soit ajustée aux traités conclus³¹⁵. En plus, il faut remarquer que, à différence des dispositions sur le désarmement et la non-prolifération des armes de destruction massive³¹⁶ et sur la lutte contre le terrorisme³¹⁷, l'ADPC ne prévoit pas la ratification de traités internationaux portant sur le respect des

³¹² Voir: United Nations Human Rights Council, *General debate on human rights situations that require the Council's attention*, *op. cit.*

³¹³ À titre d'exemple, nous évoquerons le manque de résultats satisfaisants du dialogue communautaire avec la Chine.

³¹⁴ Voir: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual*, *op. cit.*

³¹⁵ Voir: United Nations Human Rights Council, *General debate on human rights situations that require the Council's attention*, *op. cit.*

³¹⁶ « Article 7. Désarmement et non-prolifération des armes de destruction massive.

[...] 5. En outre, les parties conviennent de procéder à des échanges de vues et de coopérer afin de prendre des mesures pour, éventuellement, signer les instruments internationaux pertinents, les ratifier ou y adhérer, selon le cas, et pour mettre en œuvre les instruments auxquels elles sont parties et s'y conformer pleinement ».

³¹⁷ « Article 8. Lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations

[...] 2. À cet effet, les parties, en particulier:

droits de l'homme et de la démocratie en tant que tels³¹⁸. Ce qui remettrait en question les priorités de l'UE dans son rôle de promoteur global de ses valeurs communautaires.

Finalement, nous soulignons qu'au lieu d'utiliser l'expression « un élément essentiel », les parties utilisent l'expression « un aspect fondamental » pour faire référence à l'égalité, la réciprocité et le respect mutuel comme base de leurs relations (paragraphe 2). Ce qui pourrait être interprété comme un *échelonnement* du niveau des engagements contractuels. On pourrait considérer donc que ceux dans la catégorie d'*essential element* soient le cœur de l'accord et donc les parties doivent les protéger et les respecter de manière prioritaire.

3.3.2.2. Les provisions sur l'exécution des obligations contractuelles

D'abord, nous remarquons que l'article 85 dispose que « Si une partie considéré qu'une autre partie n'a pas satisfait à une des obligations qui lui incombent [...] elle peut recourir à des mesures appropriées ». D'après ce libellé on voit que les parties (tant l'UE et ses États membres que Cuba) disposent d'une large marge de manœuvre pour décider de l'application de cette clause et, le cas échéant, des mesures qu'elles jugent appropriées³¹⁹.

Toutefois, il faut rappeler que la pratique communautaire montre que l'Union ne déclenche pas de manière systématique cette procédure, même en cas de violations graves d'un élément essentiel [Section 2.2.], et donc cette provision peut risquer de devenir un simple symbole dépourvu d'effets réels.

De la part de Cuba, compte tenu de son attitude habituelle³²⁰, nous pouvons attendre que le gouvernement signale les manquements commis par les États membres de l'UE en les utilisant comme un bouclier face à une dénonciation de l'état déficient de son respect aux droits de l'homme et les principes démocratiques³²¹.

a) coopèrent dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions applicables des Nations unies et de la ratification et de la mise en œuvre des instruments juridiques universels contre le terrorisme et des autres instruments juridiques pertinents pour les parties; [...] ».

³¹⁸ L'ADPC prévoit la ratification des traités internationaux en matière du droit contre la discrimination raciale et la protection de la culture et du patrimoine:

- « Article 13. Lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

1. Les parties s'engagent à participer à la lutte mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, notamment par la ratification et la mise en œuvre universelles de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale [...]».

- « Article 42. Culture et patrimoine.

[...] 6. Les parties encouragent la coordination dans le cadre de l'UNESCO, en vue de favoriser la diversité culturelle, notamment par des consultations sur la ratification et l'application de la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. La coopération vise aussi à encourager la diversité culturelle ».

³¹⁹ Voir : Cour de justice de l'Union européenne, Affaire C-581-11 P, ECLI:EU:C:2012:466, Ordonnance de la Cour (cinquième chambre), *Mugraby contre Conseil et Commission*, *op. cit.*

³²⁰ Voir: United Nations Human Rights Council, *General debate on human rights situations that require the Council's attention*, *op. cit.*

³²¹ Voir: Richard YOUNGS et al. (ed), *The Impact of the Resolutions and other activities of the European Parliament in the field of Human Rights outside the EU*, *op. cit.* Voir: « [...] Last week Hungary's Prime Minister reportedly declared that 'ethnic homogeneity' is key for economic success. No society is homogenous, least of all in Central Europe, and these toxic notions of so-called ethnic purity hark back to an era in which many people suffered atrociously, Hungarians included. Yesterday, the Hungarian Parliament passed a bill requiring all migrants to be transported to an area outside the country's border fence. All asylum-seekers would be held in detention in this same area for the entire duration of the country's asylum procedure, which falls far short of international norms. As is also the case in *Poland*, the Hungarian Government has continued to undermine civil society and judges, and increase government influence over the media. In both countries, legislative changes have curbed the independence of Constitutional Courts. In other EU Member States, including the *United Kingdom* and *France*, judicial institutions traditionally accorded wide respect have been subjected to deep criticism, and in some cases abuse. I am concerned about a future trend in this direction which may compromise their independent functioning ». High Commissioner for Human Rights on the activities of his Office and recent human rights developments, *Item 2: Annual Report and Oral Update to the 34th session of the Human Rights Council*, 8 March 2017, *op. cit.*

En outre, nous soulignons que l'article 85 prévoit deux voies d'action, selon la situation de manquement encouru par une des parties de l'ADPC :

(i) Si le manquement concerne une « violation substantielle », consistant en une dénonciation de l'ADPC ou en une violation des éléments essentiels³²², celui-ci sera considéré comme un « cas d'urgence particulier » et donc l'autre partie peut recourir immédiatement « à des mesures appropriées »³²³ tout en gardant le principe de proportionnalité dans l'adoption desdites mesures³²⁴.

(ii) Si le manquement concerne la violation d'une obligation générique, l'autre partie devra déclencher la procédure d'« examen approfondi » devant le Conseil conjoint (ci-après Conseil ADPC). En plus, la prise de mesures doit aussi être conforme au principe de proportionnalité³²⁵ et « font l'objet de consultations au sein du comité mixte si l'autre partie en fait la demande ».

À cet égard, il faut souligner que l'examen mené par le Conseil ADPC et les consultations dans le cadre du Comité mixte ne sont pas suffisantes pour satisfaire les bénéficiaires qu'un mécanisme de règlement des litiges peut apporter, notamment pour l'absence potentielle d'impartialité des membres qui composent ces deux organes³²⁶³²⁷ ce qui peut retarder, voire empêcher, la formulation d'une solution, compte tenu de la connotation fortement politique de l'ADPC. Donc, il serait judicieux de compléter les procédures existantes avec un mécanisme de règlement des litiges pour parvenir à des résolutions mutuellement satisfaisantes au sujet de l'interprétation et de l'application de l'ADPC.

En outre, il faut remarquer que même si l'article 81 prévoit que le Conseil ADPC a un pouvoir décisionnel contraignant et de formulation des recommandations, la portée de son contrôle et de sa supervision de l'ADPC³²⁸ n'est pas claire. Les provisions contractuelles ne précisent pas comment doit être amené le procès de contrôle de « la réalisation des objectifs [de l'ADPC, ni comment sera la supervision de] sa mise en œuvre », on ne saura pas s'il y a une évaluation périodique systématique de la situation des droits de l'homme.

³²² Paragraphe 3 de l'article 3.

³²³ Voir : Commission des Communautés européennes, *sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, COM(95) 216 final, *op. cit.*, Annexe 2.

³²⁴ Aux termes du paragraphe 3 de l'article 85: « [...] Les parties conviennent en outre que par «mesures appropriées», [...] on entend des mesures arrêtées conformément au droit international. Il est entendu que la suspension constituerait une mesure prise en dernier ressort ».

³²⁵ Aux termes du paragraphe 2 de l'article 85: « [...] Lors de la sélection des mesures à adopter, la priorité est accordée aux mesures perturbant le moins la mise en œuvre du présent accord ».

³²⁶ « Article 81. Conseil conjoint

[...] 3. Le conseil conjoint est composé de représentants des parties au niveau ministériel, conformément aux dispositions internes respectives des parties et en fonction des questions spécifiques à traiter ».

³²⁷ « Article 82. Comité mixte

1. Le conseil conjoint est assisté dans l'accomplissement de ses tâches par un comité mixte, composé de représentants des parties au niveau des hauts fonctionnaires, en fonction des questions spécifiques à traiter ».

³²⁸ « Article 81. Conseil conjoint

1. Un conseil conjoint est institué. Il contrôle la réalisation des objectifs du présent accord et supervise sa mise en œuvre. Il se réunit au niveau ministériel à intervalles réguliers, qui ne peuvent excéder une durée de deux ans, et tient des réunions extraordinaires dès que les circonstances l'exigent, si les parties en conviennent.

2. Le conseil conjoint examine toute question importante s'inscrivant dans le cadre du présent accord, ainsi que toute autre question bilatérale, multilatérale ou internationale d'intérêt commun.

3. Le conseil conjoint est composé de représentants des parties au niveau ministériel, conformément aux dispositions internes respectives des parties et en fonction des questions spécifiques à traiter.

4. Le conseil conjoint arrête son propre règlement intérieur.

5. La présidence du conseil conjoint est assurée à tour de rôle par un représentant de l'Union européenne et par un représentant de la République de Cuba, la rotation s'effectuant à chaque réunion, selon les modalités prévues dans son règlement intérieur.

6. Afin d'atteindre les objectifs du présent accord, le conseil conjoint a le pouvoir de prendre des décisions. Les décisions prises sont contraignantes pour les parties, qui sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires à leur exécution.

7. Le conseil conjoint peut aussi formuler des recommandations appropriées.

8. Le conseil conjoint arrête des décisions et des recommandations d'un commun accord entre les parties. Cette procédure s'applique à tous les autres organes directeurs institués en vertu du présent accord ».

Ce que cet article indique c'est que le Conseil ADPC « se réunit au niveau ministériel à intervalles réguliers, qui ne peuvent excéder une durée de deux ans, et tient des réunions extraordinaires dès que les circonstances l'exigent, si les parties en conviennent ».

Face à ce panorama, il est clair que la nuance qui pèse sur la portée et l'efficacité de la compétence octroyée au Conseil. Il y a un haut niveau de probabilité qu'à la fin les questions liées au respect des objectifs de l'ADPC en matière des droits de l'homme et la démocratie à Cuba ne soient pas dûment traitées.

3.4. Conclusions

L'approche de l'Union européenne vis-à-vis de Cuba correspond à un cas particulier³²⁹. La question cubaine soulève une problématique majeure pour l'Union: comment promouvoir les valeurs démocratiques dans un régime si fermé et officiellement *mono-partiste*³³⁰ que Cuba ?

En outre, il a été très difficile de trouver une approche commune³³¹ sur la manière de promouvoir la démocratie à Cuba, notamment, en raison des divers intérêts politiques et des alliances en Amérique latine ainsi que des intérêts divergents au sein de l'Union³³².

Par ailleurs, à présent, la position de Cuba dans la région et le monde a changé significativement. Dans l'actualité, Cuba est la pierre angulaire de la promotion européenne en faveur de la démocratie et des droits de l'homme en Amérique latine, principalement en raison de son *pois* politique et idéologique dans le monde entier comme un symbole de l'indépendance de Washington et une source d'*inspiration* pour le reste des pays Latino-américains³³³.

Ces circonstances, entre autres facteurs, confluent pour que la politique étrangère de l'Union vers Cuba soit une affaire atypique ; pleine d'exceptions et démarquée des rapports communautaires avec d'autres pays³³⁴. Par exemple, Cuba ne fait pas partie de la politique européenne envers la région Latino-américaine, au contraire, les rapports avec ce pays sont entretenus dans le cadre du Groupe ACP. Et même dans le cadre du Groupe ACP, Cuba n'est pas bénéficiaire de la coopération UE-ACP, car l'île n'a pas signé le Traité de Cotonou³³⁵.

³²⁹ Voir: Susanne GRATIUS and Thomas LEGLER, « Latin America Is Different: Transatlantic Discord on How to Promote Democracy in “Problematic” Countries », *op. cit.*

³³⁰ Voir : *Index de Transformation* de Bertelsmann Stiftung qui présente une évaluation sur : *si* et *comment* les pays en développement et les pays en transition s'orientent vers la démocratie et l'économie de marché, et situe Cuba dans la position 101 sur 129 pays en matière démocratique. Bertelsmann Stiftung, *Index de Transformation*, 2016. <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/cub/> [Consulté le 12 février 2017]. Voir: Kristian STOKKE and Olle TÖRNQUIST (ed), *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*, London, Palgrave Macmillan, 2013.

³³¹ Il a été, et il demeure, très difficile de trouver une approche commune.

³³² Même si selon l'article 24 TUE les États membres sont tenus d'appuyer « activement et sans réserve » les politiques adoptées par l'Union.

³³³ Voir: Shalini PURI, *The Legacies of Caribbean Radical Politics*, New York, Routledge. 2011. Voir: Christian FRERES y José Antonio SANAHUJA (ed), *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, ICARIA, 2006.

³³⁴ Voir: Jessica BYRON, « Square Dance Diplomacy: Cuba and CARIFORUM, the European Union and the United States », in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 2000, No. 68, pp. 23-45.

³³⁵ Voir: European Commission, *CAMFORUM - European Union: Regional Indicative Programme for the period 2014-2020*, Brussels, Ares(2015)3671530, 11th European Development Fund (EDF), 2015. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/rip-edf11-caraibes-2014-2020_en.pdf [Consulté le 12 février 2017]. European Commission, *Region Level Evaluation: Caribbean Region*, August 2012: « A l'exception de Cuba, hors champ de cette évaluation, tous les États CARIFORUM ont signé l'Accord de Partenariat de Cotonou avec l'UE, qui leur donne droit au soutien du FED. Les accords commerciaux ont été remplacés par l'Accord de partenariat économique (APE) CARIFORUM-UE signé en octobre 2008 par 13 États des Caraïbes et peu de temps après par le Guyana et Haïti. » https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-caribbean-region-1309-main-report-201208_en.pdf [Consulté le 2 février 2017].

La manière dont les relations entre l'Union européenne et Cuba sont gérées soulève de sérieuses questions au sujet de l'image et du rôle que l'Union s'est définis, ainsi que la politique communautaire –qu'elle a mis en avant- en tant que promoteur global des droits de l'homme et de la démocratie comme valeurs universelles, indivisibles, prioritaires et guidant sa politique extérieure.

Avec la signature de l'ADPC, il est clair que l'engagement officiellement exprimé par l'UE de lier ses accords de coopération à une *conditionnalité sine qua non* a perdu sa crédibilité. Le processus aurait dû commencer par le respect des droits de l'homme à Cuba. La conclusion de l'ADPC pourrait être considérée comme une sorte de légitimisation ou de reconnaissance, voire filiation implicite, par l'Union des situations découlant des violations de la démocratie et des droits de l'homme à Cuba. Avec son comportement, l'Union a négligé ses propres principes en matière de droits de l'homme et en matière de sa politique extérieure en général.

Il convient de rappeler que, même si nous constatons que l'objectif tracé par l'UE avec cet ADPC était de promouvoir le développement, une « modernisation de l'économie et de la société cubaines »³³⁶, l'Union prône la relation intrinsèque entre le respect des droits de l'homme, la bonne gouvernance, les valeurs démocratiques et l'État de droit comme conditions indispensables pour aboutir au développement durable³³⁷.

Ainsi, il est nécessaire que les rapports entre l'UE et Cuba ne soient pas limités à un but d'ouverture économique, mais aussi à une réelle ouverture politique et sociale, notamment envers la consolidation du respect de la démocratie et des droits de l'homme.

En outre, l'extension du concept d'élément essentiel à des questions autres que celles liées aux droits de l'homme comporte un grand risque. Ceci peut perturber la capacité de l'UE d'exercer une *pression constructive*³³⁸ dans le cadre du dialogue politique sur l'état de la *conditionnalité* ainsi que la capacité pour définir des repères adéquats, pour demander le respect de la portée de la protection et pour formuler une feuille de route pour rétablir le respect des droits de l'homme au cas échéant.

On pourrait se trouver alors devant des mécanismes improductifs pour aboutir à des avancées dans la situation interne de Cuba vis-à-vis du respect des droits de l'homme, l'État de droit et de la démocratie proprement dite, et par la suite ceci peut discréditer la raison d'être de la politique extérieure de l'Union européenne.

Il est indispensable que la rhétorique de la volonté politique de l'UE soit matérialisée. Les principes de transparence, de prévisibilité et de sécurité juridique doivent être observés afin de maintenir la cohérence et la crédibilité de la politique extérieure de l'UE en matière des droits de l'homme. L'Union, ses États membres et les institutions européennes devraient surmonter leurs divergences d'approche et devraient agir d'une seule voix autant dans leurs efforts, leurs objectifs et leurs comportements pour pouvoir faire face à un gouvernement fortement enraciné, tel que le gouvernement cubain³³⁹, et aboutir à des résultats positifs concrets en matière du respect des droits de l'homme.

³³⁶ Alinéa b de l'article 2 de l'ADPC.

³³⁷ Voir: Conseil des Communautés européennes, *Règlement (CEE) No. 443/92 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie*, *op. cit.*

Voir: Parlement européen, *Rapport 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, *op. cit.*

Voir: Commission européenne, *Le commerce pour tous: la Commission européenne présente sa nouvelle stratégie de commerce et d'investissement*, Communiqué de presse IP/15/5806, *op. cit.*

³³⁸ Voir: European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton, *A world built on co-operation, sovereignty, democracy and stability*, Corvinus University, SPEECH/11/126, *op. cit.*

³³⁹ European Parliament, *Motion for a Resolution 2002/2011(INI): Draft annual report on human rights in the world in 2002 and European Union's human rights policy*, *op. cit.*

Dans cette mission, il serait judicieux d'essayer la construction de plusieurs *coalitions*, y compris grâce à la consolidation d'une sphère publique où les citoyens, la société civile locale, les médias et les mouvements politiques d'opposition pourraient dialoguer, prendre part à la délibération publique, se renforcer mutuellement et contribuer à la formation d'une vraie société pluraliste démocratique et dotée de mécanismes permettant aux citoyens de prendre part à la délibération publique.

Conclusions finales

Certainement, la politique mise en avant par l'Union européenne en matière des droits de l'homme, l'État de droit et de la démocratie est louable. La formulation des dispositifs que l'Union a adoptée pour remplir la mission qu'elle s'était auto-imposée sur la scène internationale, en s'auto-cataloguant comme promoteur mondial des droits de l'homme (entendus dans un sens large), est également louable.

Dans ce mémoire, il a été constaté que l'engagement de l'Union d'inclure les droits de l'homme comme une question centrale et transversale dans tous ses domaines d'action, internes et externes, a été inscrit dans des documents faisant partie de l'acquis communautaire et a été réaffirmé à maintes reprises.

En outre, l'UE a souligné que les droits de l'homme et la démocratie sont des valeurs propres à son identité communautaire ; qu'ils sont universels, interdépendants, inviolables et que l'Union les défendrait vis-à-vis de toute contestation qui aurait pour but de soulever une exception de leur applicabilité ou de limiter leur observation efficace.

Or, au cours de ce travail, cette perception initiale de la politique communautaire dans ce domaine a été nuancée, notamment grâce à une comparaison entre les lignes directrices de son action inscrites *sur papier*, avec la portée réelle de la pratique européenne. En effet, *sur le terrain* la politique communautaire est noyée dans des contradictions, des fragmentations, des inefficacités et l'absence de transparence quant aux buts réels et aux priorités de cette politique.

Ces discordances empêchent, d'une part, l'Union d'être un partenaire fiable avec lequel il serait possible de constituer une *coalition globale* capable d'encourager la mise en œuvre de réformes démocratiques authentiques, effectives et respectueuses des droits de l'homme. D'autre part, ces discordances ternissent aussi la légitimité de l'UE et la crédibilité, voire l'honnêteté, de son engagement international.

De surcroît, certaines déficiences générales subsistent et minent la politique communautaire en matière de promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Entre autres, il est important de souligner la communication déficiente et l'hermétisme qui dominent les relations interinstitutionnelles de l'Union européenne. Ceci donne l'impression d'une sorte de méfiance entre les différentes institutions et, de surcroît, nuit à la transparence, à la reddition des comptes, à la coordination, au contrôle et à la cohérence des décisions prises, y compris le processus d'adoption des politiques stratégiques.

Cette situation a été dépeçée par les institutions européennes elles-mêmes. Ainsi, le Parlement européen a exprimé son regret en indiquant « le manque de transparence persistant³⁴⁰ en ce qui concerne le contenu des stratégies par pays [... le Parlement a à plusieurs reprises demandé] que les priorités essentielles de chaque stratégie par pays au moins soient rendues publiques et que le Parlement ait accès à ces stratégies afin de permettre un niveau de contrôle adéquat »³⁴¹.

Il est nécessaire que l'UE, ses institutions et ses États membres coordonnent leurs actions et parlent d'une seule voix en affirmant l'indivisibilité, l'inviolabilité et l'universalité des droits de l'homme, même si ces caractéristiques sont remises en cause par d'autres régimes³⁴².

³⁴⁰ Même si la consultation au Parlement européen est prévue dans l'*Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission*, OJ L 304/47, 20 novembre 2010: « Le Parlement est immédiatement et pleinement informé à tous les stades de la négociation et de la conclusion d'accords internationaux, y compris au stade de la définition de directives de négociation. La Commission agit de manière à s'acquitter pleinement de ses obligations en vertu de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tout en respectant les attributions de chaque institution conformément à l'article 13, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne ».

³⁴¹ Parlement européen, *Rapport 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, op. cit.

³⁴² Voir : Commission européenne, *L'UE propose un nouveau plan d'action conjoint en faveur des droits de l'homme et de la démocratie*, Communiqué de presse IP/15/4893, 29 avril 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4893_fr.htm [Consulté le 12 novembre 2016].

Dans la pratique, la politique externe de l'Union européenne est complexe et *multifactorielle*. Elle présente des asymétries entre, d'une part, la *rhétorique éthique* de prioriser les valeurs qui ont nourri sa création et d'adopter une *approche non discriminatoire* dans les négociations et les accords communautaires³⁴³ et, d'autre part, la –déficiente- mise en œuvre de ses bons propos.

Certes, des progrès significatifs ont été réalisés par l'Union pour inclure le respect des droits de l'homme dans les politiques communautaires telles que l'engagement de conduire des évaluations *ex-ante* sur la situation interne des pays tiers en matière des droits de l'homme lors des négociations des accords internationaux, ainsi que l'analyse des impacts que ces accords et les propositions législatives et non législatives peuvent avoir sur les droits de l'homme.

Néanmoins, l'Union n'en a pas fait assez pour réaliser le plein potentiel de sa politique. Il est regrettable, par exemple, que les normes contenues dans des lignes directrices de cette politique soient diluées, voire ignorées. Cette approche est une grave menace pour le respect des droits de l'homme et disqualifie à la fois l'engagement de l'Union et sa politique extérieurs envers les pays tiers.

Il faut garder à l'esprit que l'UE s'est engagée à placer les droits de l'homme *au centre* et à travers toutes ses politiques et sa promotion de manière transversale, y compris celles vis-à-vis des pays tiers. Tout en tenant compte que le manque de respect des droits de l'homme et de participation démocratique légitime génère des conditions propices pour des situations d'instabilité, de crises et, même, des États en déroute. Ce qui, en conséquence, est contraire aux objectifs visés par la base de la politique extérieure de l'UE.

Les pratiques déployées jusqu'à présent par l'UE mettent en évidence la nécessité de ré-encadrer sa politique extérieure et de reformuler la manière dont l'appui à la démocratie et aux droits de l'homme est apporté, notamment en conciliant le poids des questions sécuritaires et économiques.

Pour qu'une politique en matière de droits de l'homme soit efficace et un leadership fiable, des processus de protection authentiques et légitimes sont nécessaires. Cela comprend la nécessité de mettre en place des mécanismes de responsabilisation solides et d'un espace politique suffisant pour défendre l'avancement prioritaire de la promotion des droits de l'homme face à des puissants intérêts concurrents, tels qu'une logique économique du profit et des stratégies sécuritaires.

De ce fait, pour renforcer l'effectivité de sa politique externe, il faudra que l'Union européenne surmonte les défis persistants en matière de gouvernance en son sein et vis-à-vis de ses États membres, qu'elle adopte une véritable approche intégrée et cohérente dans la gérance de ses relations extérieures avec tout pays tiers, que les instruments à sa disposition pour la promotion des droits de l'homme soient dûment implémentés, évalués, réadaptés et, une fois cela réussi, qu'ils soient reproduits et incorporent des instruments innovants.

Enfin, l'Union devrait rester ferme sur ses positions et législation en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Sa législation ne devrait pas rester des documents isolés : l'UE ne devrait pas se garder de réduire les relations ou de prendre des mesures plus radicales en cas de violations graves ou massives des droits de l'homme.

Or, il y a une incohérence remarquable entre le discours communautaire officiel et le procédé de l'UE en pratique. À titre d'exemple, cette recherche a examiné la manière dont l'Union a entamé des relations avec certains pays tiers qui ont un bilan *douteux* en matière des droits de l'homme et qui ne montrent pas d'intention vraisemblable de changer significativement leur comportement.

En effet, l'analyse des rapports communautaires avec Cuba met en évidence que l'Union a failli à cette condition essentielle. Conformément à son rôle de promoteur mondial des droits de l'homme et basée sur les principes d'universalité, on pourrait s'attendre à ce que les politiques de l'UE soulignent une transition démocratique comme principe fondamental de son rapprochement avec le gouvernement cubain. Or, en

³⁴³ Commission des Communautés européennes, *sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, COM(95) 216 final, *op. cit.*

réalité ses relations avec Cuba, l'UEU s'est écartée, encore une fois, de son rôle en tant que protecteur de première ligne des valeurs démocratiques.

Si elle avait observé les exigences de sa politique, l'Union européenne aurait dû placer son engagement envers la démocratie et les droits humains au cœur de ses relations extérieures et demander une amélioration substantielle dans ce domaine comme une condition nécessaire aux négociations avec le gouvernement cubain. La conclusion d'un accord ne peut être envisagée que dans le cadre d'une évaluation *ex ante* approfondie de la situation interne du pays tiers au moment du dialogue et de ses futures répercussions.

L'UEU doit veiller à ce que la conclusion et la mise en œuvre de ses accords avec le pays tiers ne violent pas les droits de l'homme. Il est essentiel que l'Union veille autant à ses pays partenaires qu'à ses partenaires potentiels pour que ceux-ci respectent les normes internationales en matière de droits de l'homme « *lors de la signature de [ses] accords* »³⁴⁴.

En outre, par exemple, l'UEU devrait restructurer sa stratégie en matière de dialogues sur les droits de l'homme pour inclure la nécessité d'examiner régulièrement si les comportements de ses interlocuteurs sont cohérents avec l'approche promise et vérifier qu'ils aboutissent à des résultats significatifs et sans recul ; pour cela, l'Union pourrait adopter des indicateurs de progrès et, en cas d'inefficacités, suspendre ou cesser les dialogues.

En somme, il semble que les dispositions actuelles relatives au respect et à la promotion des valeurs démocratiques et des droits de l'homme ne sont pas suffisantes. L'Union pourrait utiliser ses instruments communautaires à meilleur escient en renforçant le respect de ses objectifs fondamentaux et les engagements qu'elle a assumés comme base juridique et condition *sine qua non* pour prendre des mesures positives afin d'aboutir à des résultats réels et satisfaisants. Sans cela, l'éventuelle valeur ajoutée que la conclusion d'accords internationaux pourrait apporter vis-à-vis du comportement de futurs pays partenaires restera purement hypothétique et absente en pratique.

L'examen de la démarche communautaire dans cette recherche a mis en lumière les limites de sa politique externe et a dévoilé que, malgré son fort discours éthique, l'Union a failli à l'observation des principes d'interdépendance, d'universalité et d'inviolabilité des droits de l'homme. Cela est d'autant plus paradoxal s'il est rappelé que ces principes ont été conçus par elle et qu'elle-même a promis de les défendre vis-à-vis de tout acteur international.

Par ailleurs, cette recherche a aussi mis en évidence que la *clause de conditionnalité* et la *clause d'exécution* correspondante ne dépendent pas que des considérations objectives démocratiques ou des droits de l'homme. Au contraire, ces clauses dépendent de considérations sous-jacentes.

D'autre part, il a également été observé que les dialogues bilatéraux de l'UEU concernant les droits de l'homme ne sont pas suivis par la promotion de la participation de la société civile, malgré le fait que l'Union a manifesté officiellement son soutien politique et financier aux membres de la société civile pour renforcer les droits de l'homme dans les pays partenaires.

En somme, l'Union européenne doit faire d'avantage d'efforts plutôt que des déclarations pleines de bonnes intentions. Il est d'une importance capitale de rappeler à l'Union ses promesses d'aller au-delà de ses engagements rhétoriques, d'être plus qu'un simple *marché intérieur*, pour être une *union des valeurs*. Comme l'a exprimé l'ancien président de la Commission européenne, José Manuel Durão Barroso: « A political union also means that we must strengthen the foundations on which our Union is built: the respect for our fundamental values, for the rule of law and democracy »³⁴⁵.

³⁴⁴ Parlement européen, *Résolution 2005/2057(INI): sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, *op. cit.*, Paragraphe 3.

³⁴⁵ European Commission, President of the European Commission, José Manuel Durão Barroso, *Plenary session of the European Parliament: State of the Union 2012 Address*, SPEECH/12/596, 12 September 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm [Consulté le 2 mai 2017].

Bibliographie

- ADEMMEER, Esther, « You Make Us Do What We Want! The Usage of External Actors and Policy Conditionality in the European Neighborhood », in *The Transformative Power of Europe*, Kolleg-Forschergruppe, Freie Universität Berlin, Working Paper Series No.32, November 2011.
- ALBISU, Javier, *Cuban dissident calls on EU not to forget human rights*, EUROACTIV, 12 October 2016.
- ARTS, Karin, *Integrating human rights in development cooperation: the case of the Lomé convention*, Hague, Kluwer Law International, 2000.
- BARTELS, Lorand, *Human rights conditionality in the EU's international agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- BARTELS, Lorand, *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries*, Brussels, European Parliament, 2008.
- BIANCHI, Andrea, « Globalization of Human Rights: The Role of Non-State Actors », in TEUBNER, Gunther (ed), *Global Law without a State*, Aldershot, Dartmouth, 1997, pp. 179-212.
- BÖRZEL, Tanja A. and RISSE, Thomas, « One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy, and the Rule of Law », in *Workshop on Democracy Promotion organized by the Center for Development, Democracy, and the Rule of Law*, Stanford, Stanford University, 4-5 October 4-5, 2004.
- BÖRZEL, Tanja A., « The noble west and the dirty rest? Western democracy promoters and illiberal regional powers », in *Democratization*, 2015, Vol. 22, Issue 3, pp. 519-535.
- BÖRZEL, Tanja A., PAMUK, Yasemin and STAHN, Andreas, « Democracy or Stability? EU and US Engagement in the Southern Caucasus », in MAGEN, Amichai et al (ed), *Promoting Democracy and the Rule of Law*, London, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 150-184.
- BRYSK, Alison, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2009.
- BRANDTNER, Barbara and ROSAS, Allan, « Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice », in *European Journal of International Law*, 1998, Vol. 9, Issue 3, pp. 468-490.
- BULL, Benedicte, « Social Movements and the 'Pink Tide' Governments in Latin America: Transformation, Inclusion and Rejection », in STOKKE, Kristian and TÖRNQUIST, Olle (ed), *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*, London, Palgrave Macmillan, 2013.
- BURNELL, Peter J. (ed), *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*. London, Routledge, 2000.
- BURBACH, Roger, FOX, Michael and FUENTES, Federico, *Latin America's Turbulent Transitions: the Future of Twenty-First-Century Socialism*, New York, Zed Books, 2013.
- BYRON, Jessica, « Square Dance Diplomacy: Cuba and CARIFORUM, the European Union and the United States », in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 2000, No. 68, pp. 23-45.
- CARRERA, Sergio (et al.), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and Rule of Law in the UE: Towards an UE Copenhagen Mechanism*, Brussels, European Parliament, 2013.

CAVE, Damien and HIRSCHFELD DAVIS, Julie, « As Obama Arrives, Cuba Tightens Grip on Dissent », in *The New York Times*, 20 march 2016.

CLAPHAM, Andrew, *Brierly's Law of Nations: An Introduction to the Role of International Law in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

CLAPHAM, Andrew, « Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy and How is it Manifested in Multilateral Fora? », in ALSTON, Philip (ed), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 627-683

CMIEL, Kenneth, « The Recent History of Human Rights », in *The American Historical Review*, 2004, Vol. 109, Issue 1, pp. 117-135.

CREMONA, Marise, « Variable Geometry and Setting Membership Conditionalities », in CLAPHAM, Christopher et al. (ed), *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives* South Africa, South African Institute of International Affairs, 2001, pp. 193-222.

D'AMATO, Anthony, « Human Rights as Part of Customary International Law: A Plea for Change of Paradigms », in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1996, Vol. 25.

DAMRO, Chad, « Market Power Europe », in *Journal of European Public Policy*, 2012, Vol. 19 No 5.

DE SCHUTTER, Olivier, *Follow-up to the European Parliament's Resolution of 8 September 2015 on «The situation of fundamental rights in the European Union (2013-2014)»*, Brussels, European Parliament, 2016.

DE VASCONCELOS, Álvaro, « L'union européenne et ses voisins du sud : Le printemps arabe, l'islamisme et les pièges de l'ancienne politique », in RUPNIK, Jacques (sous la dir. de), *Géopolitique de la démocratisation : L'Europe et ses voisinages*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 251-276.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. and SHIFTER, Michael (ed), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2016.

DUARTE PEÑA, Ivonne, « International Organizations Fostering Democracy 'at Home': From Silent Players to Salient Players? », in *Desafíos*, 2007, Vol. 17, pp. 31-75.

DUBUISSON, François, « Les obligations internationales de l'Union européenne et de ses États membres concernant les relations économiques avec les colonies israéliennes », in *Revue belge de droit international*, 2013, Vol. 46, No 2, pp. 408-489.

ECO Consult et al., *Evaluation of EU co-operation with the Caribbean Region*, Brussels, European Commission, 2012.

ERIKSON, Daniel et al. (ed), *Cuba, Venezuela, and the Americas: A Changing Landscape*, Washington, Inter-American Dialogue-Cuban Research Institute, 2005.

FELIU, Laura, « A Two-Level Game: Spain and the Promotion of Democracy and Human Rights in Morocco », in *Mediterranean Politics*, 2003, Vol. 8, Issue 2-3, pp. 90-111.

FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (ed), *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, ICARIA, 2006.

GRATIUS, Susanne and LEGLER, Thomas, « Latin America Is Different: Transatlantic Discord on How to Promote Democracy in "Problematic" Countries », in MAGEN, Amichai et al (ed), *Promoting Democracy and the Rule of Law*, London, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 185-215.

GRATIUS, Susanne, *Helping Castro? EU and US policies towards Cuba*, Madrid, FRIDE, 2005.

GUILLET, Sara, *Dialogues droits de l'homme, dialogue politique : éléments de synthèse*, Bruxelles, Parlement européen, 2007

HAFNER-BURTON, Emilie M., « Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression », in *International Organization*, 2005, Vol. 59, 2005, pp. 593-629.

HAZELZET, Hadewych, *Carrots or Sticks? EU and US reactions to Human Rights violations (1989-2000)*, Florence, European University Institute, 2001.

HAZELZET, Hadewych, *Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, 2005.

HAZELZET, Hadewych, « The EU's Human Rights Policy in the UN: An Example of Effective Multilateralism? », in WOUTERS, Jan et al. (ed), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, Asser Press, 2006, pp. 183-194.

HENKIN, Louis, *The Age of rights*, New York, Columbia University Press, 1990.

HOLDEN, Patrick, *In search of structural power: EU aid policy as a global political instrument*, Farnham, Ashgate, 2009.

H.T., « Why the United States and Cuba are cosy up », in *The Economist*, 1 July 2015.

JÜNEMANN, Annette, « Security-building in the Mediterranean after September 11 », in *Mediterranean Politics*, 2003, Vol. 8, Issue 2-3, pp. 1-20.

KASASA, Aya, « Cuba: A newcomer to the ACP Family », in *The ACP-EU Courier*, March-April 2001, No. 185.

KNEUER, Marianne and DEMMELHUBER, Thomas, « Gravity centres of authoritarian rule: a conceptual approach », in *Democratization*, 2016, Vol. 23, Issue 5, pp. 775-796.

KOBLANCK, Maria, *What's in a human rights clause? Its development, its application, and an insight into the construct of a European identity*, Leuven, KU Leuven, 2003.

MARKOVA, Elitsa, *Ensuring democracy and effective human rights protection in the Black Sea region*, Brussels, European Parliament, 2007.

MUSU, Costanza, « Europe, the Southern Neighbourhood and the Middle East : Struggling for Coherence », in BISCOP, Sven and WHITMAN, Richard (ed), *The Routledge Handbook of European Security*, London, Routledge, 2012, pp.170-179

ORTIZ HERNÁNDEZ, Eimys, « Unión Europea-Cuba relación compleja, futuro incierto », in *Anuario español de derecho internacional*, 2016, No. 32, pp. 337-371.

PACE, Michelle, « Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean : the limits of EU normative power », in *Democratization*, 2009, Vol. 16, Issue 1, pp. 39-58.

PAYRE, Renaud et POLLET Giles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », in *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, No 1, pp. 133-154.

PEET, Richard, *Geography of Power: Making Global Economic Policy*, London, Zed Books, 2007.

PETRIC, Boris (ed), *Democracy at Large: NGOs, Political Foundations, Think Tanks and International Organizations*, New York, Palgrave Macmillan, 2012.

PRADETTO, Kajetan, *EU human Rights Policy in the UN Human Rights Council: Study Paper No 3/10*, Hamburg, Europa-Kolleg Hamburg, 2009.

PURI, Shalini, *The Legacies of Caribbean Radical Politics*, New York, Routledge, 2011.

RISSE, Thomas and BABAYAN, Nelli, « Democracy promotion and the challenges of illiberal regional powers », in *Democratization*, 2015, Vol. 22, Issue 3.

RITTER, Archibald R. M., « The Cuban Economy in the Twenty-first Century: Recuperation or Relapse? », in RITTER, Archibald R. M. (ed), *The Cuban Economy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2004, pp.3-24.

ROY, Joaquin, « The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation », in *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 2003, Vol. 3 No 2.

SALTNES, Johanne Døhlie, « The EU's Human Rights Policy Unpacking the literature on the EU's implementation of aid conditionality », in *ARENA*, 2013, Working Paper No. 2.

SCHIMMELFENNIG, Frank; ENGERT, Stefan and KNOBEL, Heiko, *The Conditions of Conditionality: The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States*, European Consortium for Political Research, Turin, 2002.

SMITH, Karen E., *The European Union and the Review of the Human Rights Council*, Brussels, European Parliament, 2011.

SMITH, Karen E., « The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective? », in *European Foreign Affairs Review*, 1998, Vol. 3, Issue 2, pp. 253-274.

SMITH, Karen E., « The EU, human rights and relations with third countries: 'foreign policy' with an ethical dimension? », in SMITH, Karen E. and LIGHT, Margot (ed), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 185-204.

STOKKE, Kristian and TÖRNQUIST, Olle (ed), *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*, London, Palgrave Macmillan, 2013.

TWITCHETT, Kenneth (ed), *Europe and the World : The External Relations of the Common Market*, London, Europa for the David Davies Memorial Institute of International Studies, 1976.

WARD, Angela, « Frameworks for Cooperation between the European Union and Third states: a Viable Matrix for Uniform Human Rights Standards? », in *European Foreign Affairs Review*, 1998, Vol. 3, Issue 4, pp. 505-536.

WATTS, Jonathan, « "The oppression is high": Cuban police break up protest ahead of Obama's visit », in *The Guardian*, 20 march 2016.

WETZEL, Anne and ORBIE, Jan (ed), *The Substance of EU Democracy Promotion: Concepts and Cases*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

YOUNGS, Richard et al. (ed), *The Impact of the Resolutions and other activities of the European Parliament in the field of Human Rights outside the EU*, Brussels, European Parliament, 2012.

Communauté européenne/Union européenne

Communautés européennes, *Acte unique européen*, JO L 169, 29 juin 1987.

Communautés européennes, *Déclaration du Sommet de Paris*, Bulletin des Communautés européennes No. 10, octobre 1972.

Communautés européennes, *Déclaration sur l'identité européenne*, Bulletin des Communautés européennes No. 12, décembre 1973.

European Economic Community, *Framework Agreement for trade and economic cooperation between the European Economic Community and the Argentine Republic*, L 295-67, 26 October 1990.

Union européenne, *Traité sur l'Union Européenne*, JO C 191, 29 juillet 1992.

European Union, *Cooperation agreement between the European Community and the Republic of India on partnership and development*, OJEC 223/24, 27 August 1994.

European Communities, *Framework Agreement between the European Economic Community and the Federative Republic of Brazil*, L262-54, 1 November 1995.

European Communities, *Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part*, OF L 147/3, 21 June 2000.

Conseil européen, *Conclusions de la Présidence : Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne*, 15 décembre 2001.

Union européenne, *Instrument européen de voisinage et de partenariat - Document de stratégie pays Égypte 2007-2013 : La stratégie de l'UE envers l'Égypte a pour objectif de développer un partenariat privilégié en approfondissant la coopération politique et l'intégration économique, soutenu par une assistance financière adéquate et d'autres instruments de la PEV*, 4 janvier 2007.

Union européenne, *Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne*, JO C 326, 26 octobre 2012.

European Union, *Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part*, L 354. 2012/735/UE, 21 December 2012.

Commission européenne/European Commission

Commission européenne, *Relations CE/Groupe de Rio*, Communiqué de presse 93-16, 22 mai 1993.

Commission des Communautés européennes, *sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, COM(95) 216 final, 23 mai 1995.

Commission européenne, *L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme: de Rome à Maastricht et au-delà*, COM/95/567 final, 22 novembre 1995.

Commission européenne, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, COM/2001/0252 final, 8 mai 2001.

Commission européenne, *Stratégie de l'UE vis-à-vis de la Chine: mise en œuvre de la communication de 1998 et mesures à prendre pour renforcer la politique communautaire*, COM/2001/0265 final, 15 mai 2001.

Commission européenne, *Gouvernance européenne : Un livre blanc*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001.

Commission européenne, *sur l'Analyse d'Impact*, COM(2002) 276 final, 5 juin 2002.

European Commission, *Commission Second Annual Report on the Stabilization and Association Process for south East Europe*, COM (2003) 139 final, 26 March 2003.

European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by Mr Patten on behalf of the Commission on the 11 June 2002*, OJ C 110 E/14, 8 May 2003.

Commission des Communautés européennes, *Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens. Orientations stratégiques*, COM(2003) 294 final, 21 mai 2003.

Commission européenne, *Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée*, COM(2003) 606 final, 15 octobre 2003.

European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by Mr Patten on behalf of the Commission on the 4 December 2003*, OJ C 88 E/453 of 8 April 2004.

Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC(2005) 791, 15 juin 2005.

Commission de l'Union européenne, *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, COM/2005/0636 final, 8 décembre 2005.

Commission européenne, *UE – Chine : Rapprochement des partenaires, accroissement des responsabilités*, COM/2006/0631 final, 24 octobre 2006.

Commission européenne, *Document de stratégie pays Égypte 2007-2013*, Bruxelles, Commission européenne, 4 janvier 2007.

Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC(2009) 92, 15 janvier 2009.

Commission européenne, *Journée des droits de l'homme*, Communiqué de presse IP/10/1697, 10 décembre 2010.

European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Human rights and democracy at the heart of EU external action: Towards a more effective approach*, COM (2011) 886 final, 12 December 2011.

European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton, *A world built on co-operation, sovereignty, democracy and stability*, Corvinus University, SPEECH/11/126, 25 February 2011.

European Commission, *Region Level Evaluation: Caribbean Region*, August 2012.

European Commission, President of the European Commission, José Manuel Durão Barroso, *Plenary session of the European Parliament: State of the Union 2012 Address*, SPEECH/12/596, 12 September 2012.

Commission européenne, *Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit*, COM (2014) 158 final, 11 mars 2014.

European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission on the 29 April 2014*, OJ C 307/1, 10 September 2014.

Commission Européenne, *Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019) : Garder les droits de l'homme au centre des priorités de l'UE*, JOIN(2015) 16 final, 28 avril 2015.

Commission européenne, *L'UE propose un nouveau plan d'action conjoint en faveur des droits de l'homme et de la démocratie*, Communiqué de presse IP/15/4893, 29 avril 2015.

Commission européenne, *Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats: Un enjeu prioritaire pour l'Union européenne*, COM(2015)215 final, 19 mai 2015.

Commission européenne, *Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne*, COM(2010)0543 final, 8 octobre 2015.

Commission européenne, *sur le commerce pour tous: Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, COM(2015) 497 final, 14 octobre 2015.

Commission européenne, *Le commerce pour tous : la Commission européenne présente sa nouvelle stratégie de commerce et d'investissement*, Communiqué de presse IP/15/5806, 14 octobre 2015.

European Commission, *CAMFORUM - European Union: Regional Indicative Programme for the period 2014-2020*, Brussels, Ares(2015)3671530, 11th European Development Fund (EDF), 2015.

European Commission, *Parliamentary questions: Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the Commission on the 5 August 2015*, Document E-008626/2015.

European Commission, *European Union, Trade in goods with Cuba*, 2015.

Commission européenne, *Commission pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise): Liste des Critères de l'état de droit*, 106ème Session Plénière, 11-12 mars 2016.

Conseil des Communautés européennes/Conseil de l'Union européenne/Council of the European Union

Conseil des Communautés européennes, *Règlement (CEE) No. 2616/85 du Conseil du 16 septembre 1985 concernant la conclusion de l'accord de coopération de coopération commerciale et économique entre la Communauté économique européenne et la République populaire de Chine*, L 250/1, 19 septembre 1985.

Conseil des Communautés européennes, *Règlement (CEE) No. 443/92 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie*, OJ L 52, 25 février 1992.

Conseil de l'Union européenne, *Lignes directrices de l'UE en matière de dialogues droits de l'homme*, Document 14469/01, 5 décembre 2001.

Conseil de l'Union européenne, *Mise en œuvre des lignes directrices de l'UE en matière de dialogues sur les droits de l'homme*, Document 15810/1/04, 9 décembre 2004.

Conseil de l'Union européenne, *Lignes directrices de l'UE sur les dialogues en matière des droits de l'Homme avec les pays tiers – Mise à jour*, Document 16526/08, 22 décembre 2008.

Conseil de l'Union européenne, *Résultat des Travaux No. 11417/12 : Droits de l'homme et démocratie : cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE*, Document ST 11855/12, 25 juin 2012.

Conseil de l'Union européenne, *Garantir la protection: Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme*, Document 16332/2/08, 10 juin 2009.

Conseil de l'Union européenne, *Droits de l'homme: Orientations de l'UE relatives à la liberté d'expression en ligne et hors ligne*, Document 9647/14, 12 mai 2014.

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil: le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019)*, Document 10897/15, 20 juillet 2015.

Conseil de l'Union européenne, *La stratégie européenne de sécurité: Une Europe sûre dans un monde meilleur*, 12 décembre 2003.

Council of the European Union, *EU guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them*, 8 December 2008.

Council of the European Union, *Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons*, 24 June 2013.

Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No 975/1999 of 29 April 1999: laying down the requirements for the implementation of development cooperation operations which contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms*, OJ L 120, 1999.

Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No 976/1999 of 29 April 1999: laying down the requirements for the implementation of Community operations, other than those of development cooperation, which, within the framework of Community cooperation policy, contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms in third countries*, OJ L 120, 1999.

Council of the European Union, *Council conclusions on EU-Latin America relations*, 27 February 2006.

Conseil de l'Union européenne, *Décision (UE) 2016/2232 du Conseil du 6 décembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part*, JO L 337 I, 2016.

Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2016/2233 du Conseil du 6 décembre 2016 abrogeant la position commune 96/697/PESC relative à Cuba*, JO L 337 I, 2016.

Conseil de l'Union européenne, *Dossier interinstitutionnel 2016/0298 (NLE)*, JOIN (2016)43 final, 22 septembre 2016.

Conseil de l'Union européenne, *Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur les droits de l'homme à Cuba*, Document P/04/62, Communiqué de presse 9498/04, 13 mai 2004.

Conseil de l'Union européenne, *Cuba – Conclusions du Conseil*, Document C/08/169, Communiqué de presse 10590/08, 24 juin 2008.

Conseil de l'Union européenne, *Position commune 96/697/PESC : relative à Cuba définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne*, 2 décembre 1996.

Conseil de l'Union européenne, *Réévaluation de la position commune de l'UE relative à Cuba*, Conclusions du Conseil C/03/209, 21 juillet 2003.

Cour de Justice de l'Union européenne

Cour de Justice de l'Union européenne, Affaire C366-10, ECLI:EU:C:2011:864, Arrêt de la Cour (grande chambre), *Air Transport Association of America e.a. contre Secretary of State for Energy and Climate Change*, du 21 décembre 2011.

Cour de justice de l'Union européenne, Affaire C-581-11 P, ECLI:EU:C:2012:466, Ordonnance de la Cour (cinquième chambre), *Mugraby contre Conseil et Commission*, 12 juillet 2012.

Cour de justice de l'Union européenne, Affaire C-386-08, ECLI:EU:C:2010:91, Arrêt de la Cour (quatrième chambre), *Firma Brita GmbH contre Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, 25 février 2010.

Cour de Justice de l'Union européenne, Affaire C104-16 P, ECLI:EU:C:2016:973, Arrêt de la cour (grande chambre), *Conseil de l'Union européenne contre Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, 21 décembre 2016.

Cour de Justice des Communautés européennes/Court of Justice of European Communities

Cour de justice des Communautés européennes, Affaire 22-70, ECLI:EU:C:1971:32, *Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes*, 31 mars 1971.

Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire 181-73, ECLI:EU:C:1974:41, *R. & V. Haegeman contre État Belge*, 30 avril 1974.

Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire 87-75, ECLI:EU:C:1976:18, *Conceria Daniele Bresciani contre Amministrazione Italiana delle Finanze*, 5 février 1976.

Cour de justice des Communautés européennes, Affaire 60-81, ECLI:EU:C:1981:264, *International Business Machines Corporation contre Commission des Communautés européennes*, 11 novembre 1981.

Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire 12-86, ECLI:EU:C:1987:400, *Meryem Demirel contre Ville de Schwäbisch Gmünd*, 30 septembre 1987.

Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire C-18-90, ECLI:EU:C:1991:36, *Office national de l'emploi contre Babia Kızıber*, 31 janvier 1991.

Court of Justice of European Communities, Case C-268/94, ECLI:EU:C:1996:461, *Portuguese Republic v Council of the European Union*, 3 December 1996.

Cour de Justice des Communautés européennes, Avis 2-00 I-9713, *Protocole de Cartagena*, 6 décembre 2001.

Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire C-162-00, ECLI:EU:C:2002:57, *Land Nordrhein-Westfalen contre Beata Pokrzęptowicz-Meyer*, 29 janvier 2002.

Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire C-265-03, ECLI:EU:C:2005:213, *Igor Simutenkov contre Ministerio de Educación y Cultura et Real Federación Española de Fútbol*, 12 avril 2005.

Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire C-459-03, ECLI:EU:C:2006:345, *Commission des Communautés européennes contre Irlande*, 30 mai 2006.

Cour de Justice des Communautés européennes, Affaires jointes C-402-05 P et C-415-05 P, ECLI:EU:C:2008:461, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, 3 septembre 2008.

Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire C203-07 P, ECLI:EU:C:2008:606, *République hellénique contre Commission des Communautés européennes*, 6 novembre 2008.

Tribunal de première instance des Communautés européennes

Tribunal de première instance des Communautés européennes, Affaire T-115-94, Arrêt du Tribunal de première instance (quatrième chambre), ECLI:EU:T:1997:3, *Opel Austria GmbH contre Conseil de l'Union européenne*, 22 janvier 1997.

Tribunal de première instance des Communautés européennes, Affaire T-231-04, Arrêt du Tribunal de première instance (première chambre), ECLI:EU:T:2007:9, *République hellénique contre Commission des Communautés européennes*, 17 janvier 2007.

Parlement européen

European Parliament, *Motion for a Resolution 2002/2011(INI): Draft annual report on human rights in the world in 2002 and European Union's human rights policy*, 6 May 2003.

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes, *Accord interinstitutionnel "Mieux légiférer"* (2003/C 321/01), JO C 321, 31 décembre 2003.

European Parliament, *European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) Programming for 2005 and 2006*, 6 December 2004.

Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) No. 1905/2006 du 18 décembre 2006: portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement*, JO L 378, 27 décembre 2006.

Parlement européen et Commission européenne, *Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission*, OJ L 304/47, 20 novembre 2010.

Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) No. 233/2014 du 11 mars 2014 : instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020*, JO L 77/44, 15 mars 2014.

Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) No. 235/2014 du 11 mars 2014: instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde - instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) pour la période 2014-2020*, JO L 77, 15 mars 2014.

European Parliament, *A new era for EU-Cuba relations: The S&D contribution*, VI Latin American Forum, Brussels, 29 June 2016.

European Parliament, *Candidatos por el Cambio: Human rights in Cuba-State of Play*, Brussels, European Parliament, 12 July 2016.

European Parliament, Foreign Affairs Committee and Human Rights Subcommittee, *Joint meeting*, 12 October 2016.

European Parliament, *Cuban dissidents in the European Parliament. Human Rights in Cuba: A state of play in the light of EU-Cuba relations - With the participation of Mr Guillermo Fariñas, Mrs Elena Larrinaga and Mr Alejandro González Raga*, Brussels, 11 October 2016.

European Parliament, *Press release: Fariñas to MEPs: Vote "NO" to EU-Cuba bilateral agreement*, 12 October 2016.

European Parliament, *Press release: MEPs back trade in textiles with Uzbekistan*, 10 November 2016.

Rapports / Reports

European Parliament, *Report 2005/2057(INI): on the human rights and democracy clause in European Union agreements*, 23 January 2006.

Parlement européen, *Rapport 2007/2001(INI): sur le fonctionnement des dialogues et des consultations sur les droits de l'Homme avec les pays tiers*, 30 juillet 2007.

European Parliament, *Report 2008/2031 (INI): on the Evaluation of EU Sanctions as Part of The EU's Actions and Policies in the Area of Human Rights*, 15 July 2008.

Parlement européen, *Rapport 2013/2078(INI) : sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2012)*, 27 janvier 2014.

Parlement européen, *Rapport 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, 20 février 2015.

Parlement européen, *Rapport 2015/2003(INI): sur les relations UE-Chine*, 2 décembre 2015.

Résolutions

Parlement européen, *Résolution P5_TA(2002)0054: sur la situation au Moyen-Orient*, 7 février 2002.

Parlement européen, *Résolution P5_TA(2002)0173: sur le Moyen-Orient*, 10 avril 2002.

Parlement européen, *Résolution P5_TA(2002)0204: sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers (COM(2001) 252, C5-0653/2001, 2001/2276(COS))*, du 25 avril 2002.

Parlement européen, *Résolution 2005/2057(INI): sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, 14 février 2006.

Parlement européen, *Résolution 2007/2145(INI): sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2004-2008*, 14 janvier 2009.

Parlement européen, *Résolution 2012/2628(RSP): sur l'accord commercial entre l'Union européenne, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part*, 13 juin 2012.

Parlement européen, *Résolution 2014/2216(INI): concernant le rapport annuel 2013 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière*, 12 mars 2015.

Parlement européen, *Résolution 2014/2254 (INI): sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2013-2014)*, 8 septembre 2015.

Service européen pour l'action extérieure/European External Action Service

European External Action Service, *Republic of Cuba - European Union Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2011-2013*, 24 March 2010.

European External Action Service, *Development Cooperation Instrument (DCI) 2014-2020: Multiannual Indicative Regional Programme For Latin America*, 5 April 2013.

European External Action, *Agreements containing a suspension-human rights clause*, EEAS/SG2, 2014.

Service européen pour l'action extérieure, *Article de presse : Garder les droits de l'homme au centre des priorités de l'UE*, 20 juillet 2015.

European External Action Service, *Press release: 34e dialogue UE-Chine sur les droits de l'homme*, 2 December 2015.

European External Action Service, *Headquarters Homepage: Human rights & Democracy*, 15 June 2016.

United Nations

Security Council, *Resolution 242 (1967)*, 22 November 1967.

Security Council, *Resolution 338 (1973)*, 22 October 1973.

World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 25 June 1993.

Security Council, *Resolution 1397 (2002)*, 12 March 2002.

Assemblée générale, *Plénière AG/11015*, 26 octobre 2010.

Human Rights Council, *General debate on human rights situations that require the Council's attention*, 22 June 2016.

Conseil de Sécurité, *Couverture des Réunions CS/12657 7853E Séance*, 23 décembre 2016.

High Commissioner for Human Rights on the activities of his Office and recent human rights developments, *Item 2: Annual Report and Oral Update to the 34th session of the Human Rights Council*, 8 March 2017.

Autres sources

Amnesty International, *Annual Report: Cuba*, 2013.

Amnesty International, *Report on Cuba 2016/2017*, 2017.

Bertelsmann Stiftung, *Index de Transformation*, 2016.

Centre for European Policy Studies, *Winds of change for EU and US relations with Cuba*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 18 April 2016.

Civil Rights Defenders, *Country Report*, 2016.

Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional, *Reporte*, 2016.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual*, 2015.

Congress of the United States of America, H.R.927 — 104th Congress (1995-1996), Public Law 104—114—MAR. 12, 1996 110 STAT. 785 <https://www.congress.gov/104/plaws/publ114/PLAW-104publ114.pdf> [Consulté le 12 février 2017].

Grupo de Rio, *Declaración de Río de Janeiro*, 1986.

Human Rights Watch, *Cuba's repressive machinery: Human Rights Forty Years After the Revolution*, 1999.

Human Rights Watch, *Cuba: Fidel Castro's Abusive Machinery Remains Intact. Major Obstacles Remain for Human Rights*, 2008.

Human Right Watch, *Universal Periodic Review: HRW Submission on Cuba. 16th UPR session*, 2013.

Human Right Watch, *World Report*, 2016.

Human Right Watch, *World Report*, 2017.

Institute for Human Rights and Business, Front Line Defenders and Civil Rights Defenders, *Human Rights Defenders and Business: Searching for Common Ground*, 2015.

International Federation for Human Rights and Vietnam Committee on Human Rights, *Joint FIDH-VCHR observations on the Opinion of the Commission on the European Ombudsman's draft recommendation ref. 1409/2014/JN*, 2015.

Table des matières

Sommaire	2
Remerciements	3
Liste des acronymes et abréviations	4
Introduction	5
Prémisse méthodologique	8
Chapitre I : Aperçu du cadre général de la politique de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et de la démocratie	10
1.1. Le cadre juridique de l'action extérieure de l'Union européenne	10
1.1.1. Le Traité sur l'Union européenne	13
1.1.2. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne	15
1.2. Le cadre instrumental de l'action extérieure de l'Union européenne	16
1.2.1. Des instruments à vocation intra-Union européenne	17
1.2.1.1. Le Cadre stratégique et les Plans d'action	17
1.2.1.2. Les instruments pour une politique cohérente	18
1.2.1.3. Les instruments pour une politique responsable	19
1.2.2. Des instruments à vocation extra-EU	20
1.2.2.1. Les dialogues politiques internationaux	20
1.2.2.2. L'Instrument de financement de la coopération au développement	21
1.2.2.3. L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme.....	22
1.3. Conclusions	22
Chapitre II : La mise en œuvre de la politique extérieure de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et la démocratie	24
2.1. Aperçu général de la mise en œuvre de la politique extérieure de l'Union européenne	24
2.2. La portée des accords internationaux et de la conditionnalité comme levier de la politique extérieure de l'Union européenne	26
2.2.1. L'inclusion de la clause de conditionnalité	27
2.2.2. Le déclenchement du renforcement de la conditionnalité	30
2.3. Certaines voies de redressement prometteuses	32
2.4. Conclusions	37
Chapitre III : La portée de la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne en matière des droits de l'homme et la démocratie : la question cubaine	39
3.1. Aperçu des rapports birégionaux européens et latino-américains	39
3.2. Le devenir des rapports entre l'Union européenne et Cuba	41
3.3. La conclusion de l'Accord de dialogue politique et de coopération	45
3.3.1. Certaines questions préliminaires	46
3.3.2. Le contenu de l'Accord de dialogue politique et de coopération.....	51
3.3.2.1. Les provisions sur les droits de l'homme et la démocratie	52
3.3.2.2. Les provisions sur l'exécution des obligations contractuelles	55
3.4. Conclusions	57
Conclusions finales	60
Bibliographie	63
Table des matières	75