



**Bruxelles, le 22 février 2021
(OR. en)**

6279/21

**COHOM 29
CFSP/PESC 136
COPS 58
COASI 21
COEST 42
COAFR 49
COLAC 17
MAMA 20
MOG 14**

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil

en date du: 22 février 2021

Destinataire: délégations

Objet: Version révisée des lignes directrices de l'UE en matière de dialogues sur les droits de l'homme avec les pays tiers/partenaires

Les délégations trouveront en annexe la version révisée des lignes directrices de l'UE en matière de dialogues sur les droits de l'homme avec les pays tiers/partenaires, approuvée par le Conseil lors de 3785^e session, tenue le 22 février 2021.

**VERSION REVISEE DES LIGNES DIRECTRICES DE L'UE EN MATIERE DE
DIALOGUES SUR LES DROITS DE L'HOMME AVEC LES PAYS
TIERS/PARTENAIRES**

1. Introduction

Les droits de l'homme ne sont pas seulement l'une des valeurs fondatrices de l'Union européenne: ils font également partie des objectifs essentiels de son action extérieure. Les dialogues sur les droits de l'homme constituent l'un des principaux outils de mise en œuvre de la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme, conformément au nouveau plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2020-24). Afin de placer les droits de l'homme au cœur de son action, l'Union a mis au point un large éventail d'instruments juridiques et politiques, y compris des lignes directrices en matière de dialogues sur les droits de l'homme.

Les lignes directrices de l'UE en matière de dialogues sur les droits de l'homme avec les pays tiers ont été adoptées en décembre 2001 (et révisées en dernier lieu en janvier 2009).

À l'heure où les droits de l'homme sont mis à mal dans le monde entier, il est plus important que jamais de poursuivre les dialogues sur les droits de l'homme et, dans le même temps, de redynamiser ces dialogues afin d'en maximiser l'impact.

Le moment est venu de renouveler ces lignes directrices en vue de renforcer l'efficacité et, partant, la **pertinence politique** des dialogues sur les droits de l'homme en tant que moyen d'action. Les États membres souscrivent à cette priorité, tout comme le RSUE pour les droits de l'homme, qui a présidé un certain nombre de dialogues avec des partenaires clés et étudié la possibilité d'une action nouvelle par le dialogue.

2. La situation actuelle

Au fil des ans, l'UE a établi des dialogues sur les droits de l'homme avec **un nombre croissant de pays**. Le SEAE, au nom du haut représentant, conduit les dialogues/consultations sur les droits de l'homme dans le cadre de la PESC, et dirige les sous-comités conventionnels. Le SEAE a amélioré et harmonisé le format et le déroulement des dialogues. La participation des délégations de l'UE et des services de la Commission aux dialogues s'est avérée cruciale. De même, il est essentiel que les États membres continuent d'y adhérer.

L'on dénombre actuellement une soixantaine de dialogues et de consultations sur les droits de l'homme avec des pays partenaires et des groupements régionaux. De nouveaux dialogues ont été récemment mis en place ou sont en préparation. Certains dialogues (avec la Russie et Israël, par exemple) sont actuellement gelés.

Il existe différents types de dialogues. Certains dialogues sont fondés sur des traités et des accords régionaux ou bilatéraux; l'on distingue par ailleurs des dialogues informels et des dialogues formels (c'est-à-dire ceux qui se tiennent sur la base d'un mandat convenu). Certains dialogues sont organisés localement par les délégations de l'UE, par exemple ceux menés avec le Chili et l'Argentine. En outre, il existe des sous-comités ou groupes spécifiques traitant des droits de l'homme (parmi lesquels ceux qui concernent le Maroc, la Tunisie, le Liban, la Jordanie, l'Égypte et l'Iraq) dans le cadre de divers accords de coopération ou d'association avec des pays partenaires. En outre, les dialogues politiques (qui portent en particulier sur les questions relatives aux droits de l'homme) avec les pays ACP obéissent à des modalités spécifiques, fixées à l'article 8 de l'accord de Cotonou et dans l'article correspondant du nouvel accord de partenariat qui succédera à ce dernier. Par ailleurs, des consultations ont lieu avec des pays partageant les mêmes valeurs ou dans le cadre d'une relation particulière, comme avec les États-Unis, le Canada, le Japon et les pays candidats. S'il existe de nombreux points communs entre ces différents types de dialogues, on ne saurait parler d'une approche universelle applicable à tous les cas de figure. Ainsi, les consultations avec des pays partageant les mêmes valeurs suivent un schéma différent, étant donné que l'accent y est mis principalement sur des questions d'intérêt mutuel et de coopération dans les enceintes multilatérales.

Outre les dialogues menés au niveau de l'UE, certains États Membres entretiennent également des dialogues avec certains pays tiers au niveau national.

3. Les objectifs des dialogues sur les droits de l'homme

Le dialogue sur les droits de l'homme **s'inscrit dans le cadre de la relation politique générale** qui est établie avec le pays en question. Si chaque pays/région est différent et que, partant, les thématiques lui sont propres, le dialogue est un instrument essentiel de la mise en œuvre du plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie et il devrait par conséquent en refléter les priorités et l'approche. Aussi les dialogues devraient-ils être liés aux stratégies par pays en matière de droits de l'homme et de démocratie.

Le dialogue ne devrait pas être envisagé comme une enceinte où tenir en vase clos des discussions bilatérales sur les droits de l'homme, pas plus qu'il ne devrait être considéré comme la plateforme exclusive où aborder les questions relatives aux droits de l'homme, à l'exclusion de toute autre forme d'action bilatérale de l'UE en matière de droits de l'homme. Le dialogue devrait être considéré comme un élément essentiel d'une action soutenue de l'UE en faveur des droits de l'homme, visant à améliorer ou à valoriser les efforts déployés sur le terrain ainsi que dans les enceintes multilatérales. Le dialogue sur les droits de l'homme fait partie intégrante de l'action globale en faveur des droits de l'homme avec le pays concerné.

Dans le même temps, les dialogues sur les droits de l'homme doivent être **utilisés efficacement en liaison et en synergie avec d'autres instruments** (dialogues politiques, diplomatie publique, démarches, programmes et projets de coopération, soutien à la société civile et observation des élections) pour promouvoir les priorités et les objectifs de l'UE en matière de droits de l'homme. L'effet de levier réciproque entre les dialogues sur les droits de l'homme et d'autres objectifs stratégiques est particulièrement notable dans le cas du SPG +: ce dernier a pour effet de susciter un regain d'intérêt du pays partenaire pour la tenue de discussions constructives et structurées sur les droits de l'homme avec l'UE, tandis que le dialogue sur les droits de l'homme constitue quant à lui une plateforme robuste pour discuter des objectifs liés au SPG +.

La mobilisation de l'UE en faveur des droits de l'homme vise à déboucher sur une **coopération et des résultats concrets**. Il est donc capital que ces dialogues soient axés sur les résultats et que la dynamique soit entretenue dans l'intervalle entre deux réunions. Les objectifs peuvent varier d'un dialogue à l'autre. Dans les cas difficiles, un premier objectif important consiste à marquer les préoccupations de l'UE concernant la situation des droits de l'homme en les inscrivant dans la complexité d'une relation bilatérale. Toutefois, l'action de l'UE en faveur des droits de l'homme vise, au-delà d'un simple échange de vues, à renforcer la coopération et à poursuivre les objectifs stratégiques énoncés dans le nouveau plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie.

Par conséquent, un **socle minimal** est nécessaire pour l'engagement mutuel. La volonté d'un pays tiers d'améliorer sa situation en matière de droits de l'homme et d'entretenir un dialogue ouvert et transparent avec l'UE sur un large éventail de questions relatives aux droits de l'homme demeure un critère essentiel. Il faut, autant que possible, que les échanges sur les droits de l'homme se poursuivent, en dépit de la détérioration de la situation des droits de l'homme dans un pays partenaire.

L'un des principaux objectifs consiste à **optimiser les liens entre l'action engagée par l'UE aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral**. Dans un contexte de plus en plus difficile, l'UE s'est fait le chantre de la coopération transrégionale dans les enceintes multilatérales compétentes en matière de droits de l'homme. Par conséquent, il demeure prioritaire de resserrer le lien entre les dialogues sur les droits de l'homme et l'action multilatérale de l'UE. Concrètement, cela signifie, par exemple, améliorer les liens entre les contributions des processus des Nations unies en matière de droits de l'homme et les dialogues. Dans certains cas, les dialogues sur les droits de l'homme aident à discerner les besoins spécifiques du pays et à déterminer quelle est la meilleure façon pour l'UE d'apporter son concours et de soutenir les progrès.

De plus, les dialogues sur les droits de l'homme permettent aussi de déceler à un stade précoce les problèmes susceptibles de mener à un conflit et, partant, de soutenir activement la prévention des conflits.

Les dialogues sont de véritables **échanges entre pairs** visant à nouer le dialogue avec les pays tiers/partenaires ainsi qu'à partager les bonnes pratiques. Du côté de l'UE, il faut rester attentif aux demandes des pays partenaires qui souhaitent inclure des questions internes à l'UE; c'est une tendance qui s'est développée dans des proportions plus ou moins grandes dans le cadre d'un certain nombre de dialogues. Il est essentiel de faire en sorte que l'UE soit **cohérente sur les plans interne et externe** en matière de droits de l'homme.

Le dialogue devrait prendre la forme d'un véritable échange de vues entre l'UE et le pays tiers ou l'organisation régionale, et la portée de cet échange ainsi que son effet de levier escompté doivent être modulés en fonction du bilan du pays en matière de droits de l'homme. Certes, les dialogues constituent un instrument de l'action extérieure, mais la situation des droits de l'homme au sein de l'UE présente de l'intérêt, tout comme l'échange de bonnes pratiques, et il est important de faire connaître l'expérience vécue à l'intérieur de l'UE par rapport aux problématiques abordées, en particulier les défis qu'elle a rencontrés et les enseignements qu'elle a pu tirer. La participation des services de la Commission et des agences spécialisées de l'UE s'est avérée cruciale dans un certain nombre de dialogues pour expliquer les défis à relever et les politiques mises en œuvre par l'UE.

4. Mise en place d'un dialogue sur les droits de l'homme

De nouveaux dialogues ont été récemment mis en place ou sont en préparation.

La mise en place d'un nouveau dialogue commence par une **évaluation**, qui est effectuée par le SEAE. La valeur ajoutée doit être clairement démontrée. L'évaluation repose sur des critères tels que la mesure dans laquelle le gouvernement concerné souhaite améliorer la situation et le niveau de ses engagements à l'égard des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, sa volonté de coopérer avec les mécanismes des Nations unies et son attitude à l'égard de la société civile, ainsi que la relation globale de l'UE avec le pays partenaire. Les sources sur lesquelles elle se fonde sont, entre autres: les rapports des délégations de l'UE et des chefs de mission, les rapports des Nations unies et d'autres organisations internationales ou régionales, et les rapports des organisations non gouvernementales. Le SEAE présente ensuite son évaluation au groupe du Conseil qui est compétent pour cette région du monde et qui a une vue d'ensemble de la relation entre l'UE et le pays tiers concerné; le travail s'effectue en étroite concertation avec le groupe "Droits de l'homme" (COHOM). Le Conseil examine alors s'il y a lieu d'engager un dialogue sur les droits de l'homme et prend position sur d'autres aspects, par exemple la **portée du dialogue tel qu'il est défini dans le mandat détaillé convenu d'un commun accord avec le pays partenaire**.

Le Conseil approuve le mandat des nouveaux dialogues sur les droits de l'homme.

Le lancement d'un dialogue sur les droits de l'homme peut être précédé d'entretiens exploratoires avec le pays concerné, qui sont l'occasion d'expliquer à ce dernier les principes qui sous-tendent l'action de l'Union européenne, ainsi que les objectifs que poursuit l'Union en proposant un dialogue consacré aux droits de l'homme. Il est arrivé à plusieurs reprises que des discussions informelles sur les droits de l'homme permettent d'instaurer progressivement un climat de confiance et débouchent en fin de compte sur un dialogue plus formel (c'est-à-dire avec un mandat convenu) sur les droits de l'homme. Il est clair que ces discussions informelles sur les droits de l'homme sont censées être temporaires et que l'objectif ultime est de passer à un dialogue sur les droits de l'homme conforme aux règles établies dans un mandat. Des efforts devraient être consentis pour faire en sorte que les dialogues informels évoluent en dialogues formels dans un délai raisonnable.

La mise en place et l'existence d'un dialogue sur les droits de l'homme avec un pays partenaire n'empêchent pas l'UE d'aborder la situation des droits de l'homme dans ce pays dans les enceintes des Nations unies compétentes en matière de droits de l'homme.

5. Main tendue à la société civile

Les consultations avec les acteurs de la société civile (y compris les ONG et les défenseurs des droits de l'homme) constituent un élément essentiel des dialogues. Les acteurs de la société civile sont en mesure de donner une image claire de la situation du pays en matière de droits de l'homme, de rendre compte éventuellement de la situation de certaines personnes en particulier et d'apporter leurs compétences techniques sur des sujets particuliers. Ces consultations devraient avoir lieu bien en amont du dialogue afin d'inspirer les travaux et il faudrait systématiquement prévoir une séance de débriefing. Une vidéoconférence préparatoire associant les acteurs locaux de la société civile, lorsque le dialogue a lieu à Bruxelles, pourrait également être envisagée; cette façon de procéder s'est révélée utile.

La participation de la société civile contribue également à améliorer la mise en œuvre dans l'intervalle qui sépare deux réunions au titre du dialogue.

Les **séminaires de la société civile** pour lesquels un financement de l'UE est disponible, organisés immédiatement dans le sillage des dialogues sur les droits de l'homme, sont extrêmement efficaces pour dialoguer avec la société civile du pays partenaire ou l'organisation concernée et les associer au débat sur les droits de l'homme mené avec les autorités du pays partenaire ou l'organisation régionale. Les recommandations concrètes issues des séminaires de la société civile seraient examinées avec les coprésidences du dialogue et leurs délégations en marge/au cours d'une réunion spécifique des dialogues sur les droits de l'homme.

À l'issue des dialogues, il conviendrait d'organiser un compte rendu pour la société civile.

Lorsqu'un gouvernement fait obstacle à la participation de la société civile aux dialogues, la question des représailles devrait être abordée directement avec lui dans le cadre du dialogue.

6. Modalités

D'une manière générale, flexibilité et pragmatisme doivent rester les maîtres mots dans le cadre des modalités applicables aux dialogues sur les droits de l'homme. Il devrait rester d'usage de tenir une **réunion annuelle**. Il faudrait concentrer l'énergie et les ressources dans le suivi assuré entre deux réunions menées dans le cadre du dialogue. Le principe reste que les réunions **se tiennent en alternance** à Bruxelles et dans le pays tiers. Lorsqu'il n'est pas possible de se réunir physiquement, les dialogues peuvent avoir lieu par vidéoconférence. Il convient de prévoir suffisamment de temps pour que l'ensemble des questions puissent être abordées dans le cadre du dialogue.

Le SEAE tiendra les États membres au courant du projet d'**ordre du jour** en cours d'élaboration par l'intermédiaire du groupe géographique du Conseil et leur demandera leur avis s'il y a lieu. Le COHOM sera associé aux travaux des groupes géographiques du Conseil.

L'ordre du jour des réunions qui se tiennent dans le cadre du dialogue devrait être défini d'un commun accord avec le pays partenaire. Il est important que l'ordre du jour soit équilibré et reflète les priorités des deux parties. Sur le fond, l'ordre du jour met l'accent sur l'évolution générale de la situation dans les deux parties en matière de droits de l'homme, sur certains thèmes (choisis au cas par cas avec chaque partenaire) qui feront l'objet d'une discussion approfondie, et sur l'action multilatérale. Les priorités définies dans le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie guideront ces discussions. La norme, dans le cadre des dialogues, devrait demeurer la ratification des instruments internationaux en matière de droits de l'homme et de droits fondamentaux du travail et l'adhésion à ces instruments, ainsi que la coopération avec les Nations unies (à savoir le CDH, l'Assemblée générale des Nations unies, l'EPU et les procédures spéciales des Nations unies). Des questions liées à la bonne gouvernance et à l'état de droit peuvent également être abordées. Le cas échéant, des questions de droit international humanitaire peuvent être soulevées. Les cas de personnes particulières devraient être évoqués pendant le dialogue (par exemple pour illustrer un point de l'ordre du jour) et/ou en marge de celui-ci (remise d'une liste).

Conformément au plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, l'égalité entre les femmes et les hommes sera intégrée afin que les besoins particuliers de chacun soient pris en compte dans le cadre des dialogues.

Ainsi que le prévoit le traité de Lisbonne et le rôle du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (article 27, paragraphe 2, du TUE), le SEAE conduit le dialogue. Le SEAE sera représenté au niveau approprié. Le fait que la présidence soit confiée au RSUE pour les droits de l'homme est un signal fort qui témoigne de la volonté de l'UE d'agir et de servir de ressort au niveau politique. Il faut que l'autre partie montre qu'elle est animée des mêmes ambitions.

La participation active de la délégation de l'UE à un niveau élevé dans le pays concerné est un élément essentiel, y compris lorsque le dialogue se déroule à Bruxelles. Les services de la Commission sont invités à y participer. La coopération avec les agences spécialisées de l'UE et, en particulier, l'Agence des droits fondamentaux (FRA) est vivement encouragée car elle s'est révélée cruciale dans un certain nombre de dialogues pour expliquer les défis auxquels l'UE fait face et les politiques qu'elle mène.

Sur la base de la pratique établie de longue date, des représentants des États membres sont invités à participer en qualité d'observateurs.

En général, la délégation du pays tiers au dialogue sur les droits de l'homme est composée de membres du ministère des affaires étrangères, mais aussi de personnes appartenant à d'autres ministères de tutelle et administrations concernés par les enjeux (il s'agit habituellement des ministères de la justice, de l'intérieur, du travail et des affaires sociales). En outre, les ministères de tutelle seront chargés du suivi et ce sont eux qui ont le plus à gagner d'un échange de bonnes pratiques. La présence de l'institution nationale des droits de l'homme du pays est également encouragée.

Lorsque le dialogue se tient dans le pays partenaire, l'organisation de **visites sur le terrain** (par exemple dans des centres de rétention, des camps de réfugiés, etc.) en lien avec les points à l'ordre du jour de la réunion devrait devenir une pratique courante, ainsi que l'organisation de visites à des projets soutenus par l'UE et de réunions avec des institutions/organes de défense des droits de l'homme. De même, lorsque le dialogue se tient à Bruxelles, des visites locales sont organisées.

7. Résultats et suivi

Dans la mesure du possible, un communiqué de presse conjoint est élaboré, dans lequel sont identifiés les domaines de coopération et de suivi découlant du dialogue sur les droits de l'homme. Lorsque le pays partenaire n'est pas d'accord pour publier un communiqué de presse conjoint ou s'il s'avère difficile de parvenir à un accord sur le texte, un communiqué de presse de l'UE peut être publié pour informer le public.

En fonction des besoins, un compte rendu oral est présenté aux ambassades des États membres au niveau local, ainsi qu'au sein des groupes géographiques du Conseil. Un rapport écrit est transmis au groupe géographique concerné du Conseil et au COHOM, s'il y a lieu. Tout au long de l'année, le COHOM recevra régulièrement et en temps utile des informations actualisées sur les dialogues, y compris sur les nouvelles tendances et les principaux résultats. En outre, les progrès réalisés grâce aux dialogues seront évalués selon les besoins par le groupe géographique concerné du Conseil, en coopération avec le groupe COHOM. Par ailleurs, les États membres échangeront régulièrement des informations sur les dialogues bilatéraux sur les droits de l'homme, le cas échéant, en vue d'assurer la cohérence entre ces dialogues et ceux menés par l'UE.

L'instauration d'un climat de confiance et l'établissement d'un dialogue avec les pays tiers sur les questions relatives aux droits de l'homme qu'ils considèrent comme particulièrement délicates et sensibles constitue en soi un résultat important. Toutefois, dans certains cas, il pourrait être envisagé de proposer au pays tiers, en plus du communiqué conjoint sur le dialogue, une **feuille de route opérationnelle** pour le suivi, afin d'aider la délégation concernée dans ses travaux au cours des mois qui suivent les dialogues. Il est crucial d'entretenir la dynamique du dialogue dans l'intervalle entre deux réunions. Aussi est-il important de surveiller les progrès accomplis d'un dialogue à l'autre. Il convient également d'envisager que le RSUE effectue une visite bilatérale à mi-parcours ou qu'il procède à une consultation virtuelle de ses homologues dans le cadre du dialogue, afin d'éviter un éparpillement ou un relâchement du processus dans l'intervalle entre les réunions de dialogue.

La coopération découlant du dialogue relatif aux droits de l'homme peut revêtir différentes formes: aide technique/échange d'expériences avec les États membres, financement d'un projet/d'un programme portant sur des questions examinées dans le cadre du dialogue, coopération au sein d'enceintes multilatérales, déclaration conjointe sur certaines thématiques, tenue d'événements/de conférences/d'ateliers et poursuite de consultations bilatérales en guise de suivi. Un dialogue ne produit pas toujours de résultats immédiats, quantifiables et visibles, ce qui a pour effet d'alimenter, notamment au sein de la société civile, un certain scepticisme à l'égard de leur utilité. D'où la nécessité de déterminer de façon proactive les résultats opérationnels escomptés et de mettre en place des mécanismes de suivi.