

LA CLAUSE DEMOCRATIQUE ET DES DROITS DE L'HOMME DANS LES ACCORDS D'ASSOCIATION EURO-MEDITERRANEENS : COOPERATION OU INGERENCE ?

Aomar BAGHZOUZ*

Chargé de cours, Université de Batna

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales tendent à s'internationaliser et à recouvrer progressivement leur vocation d'universalité, nonobstant la résistance des Etats au nom des sacro-saints principes de souveraineté nationale et de non ingérence.

Au niveau de la région méditerranéenne, le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'est imposé, depuis la fameuse conférence de Barcelone (1995) comme un élément constitutif des accords d'association entre l'Union européenne et ses partenaires de la rive sud de la Mare nostrum ainsi que du programme MEDA de coopération financière.

Quelle est la portée de telles clauses de conditionnalité politique au sein d'accords à caractère économique? Y a-t-il une véritable coopération euro méditerranéenne en matière des droits de l'homme, de démocratie et de libertés fondamentales sachant que l'universalité est contestée par de nombreux pays ⁽¹⁾? Jusqu'à quel point peut aller cette "coopération" sans apparaître comme un instrument d'ingérence dans les affaires intérieures des Etats du Sud susceptibles de violer ces

1. Samuel P. Huntington, le choc des civilisations, éditions Odile Jacob, Paris, 1997, p. 402.

clause? C'est à ces questions qu'on essayera de répondre dans cette étude.

I - LES DISPOSITIONS DES ACCORDS RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME ET AUX LIBERTES FONDAMENTALES

Pour l'Union européenne (U.E), la nécessité de faire respecter, à ses partenaires, les principes démocratiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, s'est imposée progressivement. Après avoir étendu ces principes en son sein où on ne peut plus invoquer le principe de non ingérence, l'Europe va essayer de les exporter, à ses partenaires d'abord, à travers la convention de Lomé III la liant aux Etats d'Afrique-Caraïbes-Pacifique (CEE - ACP 1984) et ensuite à travers les accords euro méditerranéens conclus dans le cadre du processus de Barcelone (1995). Incluse dans le corps même de ces accords, la "clause de conditionnalité démocratique" comme la qualifient certains auteurs⁽²⁾, outre qu'elle est à la base de la conclusion de ces mêmes accords (élections libres et pluralistes, droits des minorités, liberté de la presse ...), lie la mise en œuvre de la coopération financière (programme MEDA) au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont la violation pourrait entraîner la suspension unilatérale de l'appui financier européen.

1 - La Clause " démocratique", un élément essentiel des accords d'association

La condition de respect des droits de l'homme et de principe démocratique se retrouve d'abord dans tous les accords d'association de la nouvelle génération comme un élément essentiel (exposé des motifs, 3e considérant et paragraphe 3 des accords).

2. Thierry Descrues, le partenariat euro-méditerranéen, une approche illustrée par les cas tunisien et marocain, in revue Hérodote n° 94, 3ème trimestre, 1999, pp. 108 — 110.

L'article 2 de l'accord UE — Tunisie par exemple, dispose pour sa part que "le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme tels qu'énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément essentiel de l'accord" ⁽³⁾.

La violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut entraîner la suspension dudit accord, c'est à dire entraîner la clause de sa non exécution. En vertu de l'article 90, paragraphe 2, la partie qui considère que l'autre partie a violé ses obligations peut prendre des mesures appropriées sans en référer au conseil d'association lorsqu'il s'agit d'un cas "d'urgence spéciale". En d'autres termes, chaque partie peut théoriquement suspendre le partenariat si elle estime qu'il s'agit d'un cas "d'urgence spéciale".

Cependant, l'UE reste maître à juger s'il y a de graves atteintes au respect des droits de l'homme alors que la partie non européenne n'a pas intérêt à suspendre le partenariat pour qu'elle puisse invoquer des raisons de dépassement de ces droits par l'UE.

Il s'agit par conséquent d'un instrument de contrôle, voire de pression aux mains du partenaire le plus fort, en l'occurrence l'U.E, d'autant que l'insertion de la clause de conditionnalité dans le corps même des accords leur confère une force juridique.

La clause des droits de l'homme fait également partie intégrante du règlement financier MEDA qu'il convient d'examiner dans le point suivant.

2 - Une clause suspensive du volet financier du partenariat

L'article 3 du règlement financier MEDA stipule que le "présent règlement se fonde sur le respect des principes démocratiques et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui en constituent un élément essentiel dont la violation justifie l'adoption de mesures "appropriées". L'introduction d'une

3. La notion d'élément essentiel de l'accord est explicitée dans la partie "déclarations communes", annexée aux accords d'association.

telle clause doit permettre, lorsqu'il existe effectivement une violation de ces droits et libertés par un pays bénéficiaire, la suspension de l'aide ⁽⁴⁾. Cela ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes en particulier la question des critères permettant d'apprécier que tel pays a transgressé ou non les droits et libertés ainsi que les conséquences néfastes qu'une éventuelle suspension de l'appui financier pourrait entraîner sur les économies du Sud.

Des débats houleux se sont déroulés entre les membres de l'UE à ce propos, avant que le Conseil n'adopte dans sa résolution sur " les droits de l'homme, la démocratie et le développement ", une conception non pas stricto sensu de la conditionnalité mais une " approche positive et constructive, en cas de violations graves et persistantes des droits de l'homme " ⁽⁵⁾.

En d'autres termes, l'UE étudie les mesures appropriées à prendre, lesquelles doivent être proportionnelles à la gravité des cas qui se présentent. Aussi une suspension sélective, à l'image de la conditionnalité interne à l'UE, pourrait-elle être appliquée afin de sanctionner le gouvernement rendu responsable, sans affecter les droits et obligations des personnes physiques et morales.

C'est l'objectif du programme MEDA destiné à maintenir en tous cas l'aide d'urgence alors que le programme spécifique " MEDA - démocratie " vise à développer l'appui aux mesures de promotion de la démocratie, l'Etat de droit, les droits politiques et la protection des groupes vulnérables (femmes, minorités, etc ...).

4. Fatiha Talahite "Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud", Maghreb - Machrek, n° 153, Paris, Juillet - Septembre 1996, p. 45.

5. Adam Mekaoui, le partenariat économique eur- méditerranéen, édition l'Harmattan, Paris, 2000, p.240.

3 — Une application progressive aux P.T.M

L'inclusion de la clause des droits de l'homme dans les accords euro méditerranéens, ainsi que dans le règlement MEDA est justifiée par les Européens par l'idée selon laquelle il n'y a pas de développement économique et social sans démocratie politique. L'Europe n'a pas été insensible aux mutations internationales survenues depuis la fin de la seconde guerre mondiale puisque le monde est progressivement passé du sacro-saint principe de non-ingérence et de souveraineté nationale (paragraphe 7 de l'article 2 de la charte de l'ONU) à celui du droit ou même du devoir d'ingérence lorsqu'il s'agit de la violation des droits de l'homme comme par exemple la persécution d'une minorité ethnique ⁽⁶⁾.

Aussi, avec la remise en cause du principe de neutralité du droit international à l'égard du droit interne, le droit communautaire européen s'est - il progressivement imposé aux Etats membres, notamment dans le domaine de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le traité d'Amsterdam de 1993, en particulier son article 309, a voulu instaurer une discipline tant pour les pays de l'UE, que pour les nouveaux adhérents et les partenaires.

L'application des droits de l'homme aux pays méditerranéens tiers (P.T.M) a été progressivement imposée dans les négociations Nord - Sud. Les accords de coopération des années 1970 ⁽⁷⁾ ne contenaient pas de telles références aux droits de l'homme et libertés.

Les Etats du Sud invoquaient les principes de non-ingérence et de non-intervention en vogue pendant la confrontation Est - Ouest. Lors des négociations CEE -ACP de Lomé III (1984), l'Europe invoquait de nouveau les droits de l'homme, ce qui a suscité des débats laborieux

6. Alfred de Zayas, le droit constitutionnel et l'internationalisation des droits de l'homme, cours dispensé à l'Académie internationale de droit constitutionnel (AIDC), Tunis, XIIème session, Juillet 2001, p.18.

7. Il s'agit notamment des accords de Lomé I et II (1975) et des accords de coopération euro-maghrébins de 1976.

car les pays associés brandissent toujours le principe de non-ingérence. La CEE réussit toutefois à faire figurer une référence aux droits de l'homme au sein du préambule de l'accord. Il a fallu attendre les accords de Lomé IV en 1989 pour voir s'institutionnaliser le lien entre le développement et la démocratie puisque l'article 5 paragraphe 1, alinéa 2, dispose que " la politique de développement et de coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et des libertés fondamentales de l'homme " ⁽⁸⁾.

Les pays associés ont subi des pressions pour accepter finalement cette clause même si cette dernière n'avait, au départ, rien de contraignant. ⁽⁹⁾

Après l'effondrement du mur de Berlin, une doctrine européenne en matière de droits de l'homme a pris forme dès 1991 et l'assiette géographique a été élargie au bassin méditerranéen. Dans le cadre de sa politique méditerranéenne rénovée (P.M.R — 1990), l'Europe a mis de la pression sur les P.T.M pour l'introduction des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords bilatéraux. Mais l'Europe n'ayant pas réussi à insérer la clause démocratique dans la déclaration de Barcelone de 1995, elle va le faire à travers les accords d'association conclus ultérieurement avec chacun des P.T.M ⁽¹⁰⁾. Ce qui ne va pas sans soulever des problèmes pratiques, éthiques et politiques.

8. Joce, n° L.229 du 17-08-1991.

9. Toutefois un mécanisme de suspension a été ajouté lors de la mise à jour de Lomé en 1995.

10. Dans la déclaration de Barcelone, il n'y a qu'une référence générale au respect des droits de l'homme alors que les accords d'association ont la valeur juridique des traités opposables aux parties contractantes.

II — LES PROBLEMES SOULEVES PAR L'APPLICATION DE LA CLAUSE DES DROITS DE L'HOMME : UNE INGERENCE TOUJOURS CONTESTEE

L'opportunité de l'inclusion de cette clause dans les accords d'association à caractère économique et commercial est discutable notamment sur le point du lien entre les droits de l'homme et "l'aide financière". En outre, l'utilisation des droits de l'homme en tant qu'instrument de politique internationale peut s'apparenter à de l'ingérence dans les affaires internes des Etats attachés à leur souveraineté.

1 — Droits de l'Homme et soutien financier : un lien controversé

Peut-on au nom des droits de l'homme et des libertés fondamentales suspendre l'aide au développement sans affecter ces mêmes droits et libertés? La question mérite d'être posée quand on sait que la perception de ces droits et libertés n'est pas toujours la même au Nord et au Sud de la Méditerranée. La politique consistant à lier l'aide financière au respect de valeurs dont, à priori, l'universalité est contestée par de nombreux pays, est souvent mal vue par les partenaires du Sud, en particulier ceux de confession musulmane.

Certains pays comme l'Algérie vont jusqu'à plaider pour une spécificité des droits de l'homme allant à contre-courant de la tendance actuelle à l'internationalisation des droits, par définition universels⁽¹¹⁾.

Et puis cette politique risque de porter préjudice à ces mêmes droits de l'homme et libertés que l'Europe prétend promouvoir et consolider. La suspension du programme MEDA qui est un volet important du partenariat euro-méditerranéen, pour non-respect des droits de l'homme risque d'avoir des effets pervers sur les populations affectées qui seront amenées à chercher des voies même illégales (émigration clandestine, trafic de drogue et d'armes, ...) pour subvenir à leurs

11. Un colloque a été organisé à cet effet en décembre 1999 à Alger, ayant pour thème évocateur "Promotion et protection des droits de l'homme, un débat permanent entre universalité et spécificité".

besoins les plus élémentaires. D'où les nouvelles menaces contre lesquelles l'Europe veut pourtant se prémunir. Certes les préoccupations européennes dans ce domaine rejoignent l'intérêt des sociétés civiles méditerranéennes qui trouvent là une opportunité pour élargir et approfondir leur combat dans leurs pays respectifs. On voit à cet égard plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) maghrébines dénoncer les atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales dans leurs pays respectifs et interpeller l'Union européenne pour exercer des pressions sur les gouvernements incriminés.

Néanmoins, " en liant les droits de l'homme à l'aide, le danger est réel de voir le combat des sociétés civiles détourné de sa signification et soumis à des pressions d'ordre économique et financier (...). En d'autres termes, on risque à travers un contrôle unilatéral de l'UE sur les pays bénéficiaires de perpétuer les rapports de dépendance et de pervertir la signification profonde des droits de l'homme" ⁽¹²⁾.

Quand aux Etats soumis à cette doctrine européenne des droits de l'homme, ils ont toujours critiqué l'attitude de l'UE dans ce domaine même s'ils ont souscrit, il est vrai dans une position de faiblesse, à la Déclaration de Barcelone et conclu des accords d'association avec ce groupement régional. Mais toujours est-il que l'éventualité de l'application de la clause de conditionnalité démocratique aux pays du Sud est perçue par ces derniers, au mieux, comme une ingérence dans leurs affaires intérieures, au pire comme une tentative de déstabilisation de leurs régimes politiques. ⁽¹³⁾

12. Fatiha Talahite. Op.cit, p. 54.

13. Adam Mekaoui. Op.cit, p. 252.

2 — La clause des droits de l'homme et des libertés fondamentales entre souveraineté étatique et ingérence étrangère.

Les Etats sud-méditerranéens ont tendance à répondre aux critiques portant sur le non-respect des droits de l'homme, qu'ils sont souverains et que, par conséquent toute critique émanant de l'UE ou d'ONG internationales s'apparentent à de l'ingérence. Il faut en effet rappeler à ce propos l'article 2 paragraphe 1 de la charte de l'ONU qui dispose que " l'Organisation des Nations unies est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats membres ".

Mais aujourd'hui, " la notion stricte et traditionnelle de souveraineté ne répond plus aux aspirations des peuples à jouir des libertés fondamentales " comme l'a affirmé le Secrétaire général de l'ONU, M Kofi Annan qui a appelé à ne plus s'abriter derrière cette souveraineté quand des crimes sont commis contre les populations civiles. ⁽¹⁴⁾

Ainsi, concernant les massacres des civils en Algérie lors de la décennie noire, le gouvernement a été interpellé, voire accusé de laxisme, de complicité et de responsabilité par de nombreuses ONG comme Amnesty international, ainsi que des institutions comme le Parlement européen qui se posaient la fameuse question " Qui tue Qui ? " ⁽¹⁵⁾. Amnesty avait même demandé une enquête internationale sur ces massacres, ce qui a soulevé l'ire des autorités algériennes jalouses de leur souveraineté. Mais il faut dire que la souveraineté nationale de l'Etat s'érode avec le nouvel ordre mondial et son droit voire son devoir d'ingérence. L'inclusion d'une clause de conditionnalité démocratique dans les accords d'association euro méditerranéens n'est que la traduction des mutations mondiales. Les droits de l'homme, en tant que droit international, sont en pleine évolution grâce notamment à la création de nouvelles normes par les conférences internationales et par les organes de traité tels que le Comité des droits de

14. Le jeune indépendant (Algérie) 26-09-99.

15. Amnesty international était interdite de séjour en Algérie de 1996 à 1999 jusqu'au moment où le président Bouteflika l'invita publiquement à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire où il a annoncé que l'Algérie n'avait plus rien à cacher.

l'homme des Nations unies et l'ex observatoire national des droits de l'homme. Les Etats ont également accepté une suprématie des normes internationales qu'ils ont ratifiées. Mais ils persistent dans certains cas à dénoncer ce qu'ils considèrent comme de l'ingérence dans leurs affaires intérieures lorsqu'une entité régionale comme l'UE se mêle des droits et libertés chez ses partenaires du Sud. A l'origine de la conditionnalité politique du respect des droits de l'homme, on trouve la montée en puissance du Parlement européen qui a entrepris, dès le début des années 80, une croisade contre ce qu'il appelait le " déficit démocratique " que ce soit au sein de l'Union ou dans ses relations avec les P.T.M. L'accroissement des pouvoirs parlementaires s'est manifesté en particulier à travers l'acte unique qui va permettre précisément à l'Assemblée européenne d'introduire la conditionnalité des droits de l'homme dans les relations avec les pays tiers (article 238 paragraphe 2). Quand au traité de Maastricht , il va instituer entre autres, la constitution de commissions d'enquête (article 138 C).

C'est justement cet instrument que le Parlement européen a essayé d'utiliser contre l'Algérie, en demandant l'envoi d'une Commission d'enquête internationale sur les massacres et autres dépassements enregistrés ces douze dernières années dans ce pays ⁽¹⁶⁾. Les eurodéputés ont exigé plus de garanties sur une bonne gouvernance ainsi que sur un respect plus rigoureux des droits humains en Algérie dans leur résolution sur l'accord d'association Algérie-U.E. Le texte réaffirme que " le respect des droits de l'homme et notamment le règlement de la question des disparus et l'abolition de toutes formes d'impunité constituent des éléments essentiels du nouvel accord ".⁽¹⁷⁾

Il est certain que le constat et les exigences des parlementaires européens ne sont pas pour plaire aux autorités algériennes qui crient souvent à l'ingérence dans leurs affaires intérieures mais le fait même que l'accord d'association soit conclu entre les deux parties et bientôt ratifié par l'instance législative européenne est en soi un acte légitimant

16. [www .Algerie-Watch.de/mrv / mrvrap / parlem_secours.htm](http://www.Algerie-Watch.de/mrv/mrvrap/parlem_secours.htm).

17. Ibid.

l'action du pouvoir algérien. D'ailleurs des ONG comme Algéria-Watch ou les comités des familles de disparus ont appelé les eurodéputés à ne pas ratifier l'accord d'association, exigeant de la commission de Bruxelles des amendements et des initiatives de soutien à ceux qui se battent en Algérie pour une véritable démocratie. ⁽¹⁸⁾

En somme, on ne peut pas vraiment parler de coopération euro méditerranéenne dans le domaine des droits de l'homme et des libertés bien qu'il y ait des clauses spécifiques dans les accords d'association ⁽¹⁹⁾. Il y a plutôt une prépondérance de l'U.E et son parlement qui, par la procédure de l'avis conforme ou en invoquant l'article 2 des accords d'association, peuvent bloquer le partenariat, s'il est estimé qu'il y a non-respect des droits de l'homme et des libertés ⁽²⁰⁾. C'est à ce niveau qu'il y a risque d'ingérence mais celle-ci est désormais tolérée dans une certaine mesure. En revanche les États incriminés peuvent, pour leur part, invoquer la clause de l'accord selon laquelle " aucune disposition de l'accord n'empêche une partie contractante de prendre des mesures qu'elle estime essentielles pour assurer sa sécurité en cas de troubles internes graves ". Ce qui signifie qu'on peut continuer à bafouer les droits humains et les libertés fondamentales sous prétexte que la sécurité de l'Etat est menacée. D'où les limites du droit d'ingérence en ce qui concerne l'UE dans ses rapports avec les P.T.M.

18. [www.Algerie-Watch.de / article / appel_accord_association.htm](http://www.Algerie-Watch.de/article/appeal_accord_association.htm).

19. Le titre VIII de l'accord d'association Algérie-U.E, intitulé " Justice et affaires intérieures " est une nouveauté induite par les événements du 11 septembre aux Etats unis. Il contient des dispositions relatives à la coopération pour le renforcement de l'Etat de droit (art 85), la lutte contre la criminalité organisée (art 86) et le terrorisme (art 90) etc..

20. Bien avant le processus de Barcelone, le Parlement européen exerçait une pression sur les pays du Sud à travers le procédure de l'avis conforme comme le 15 janvier 1992 lorsqu'il a refusé cet avis au Maroc, créant une crise ouverte entre les deux parties.

CONCLUSION

En s'abritant derrière une conception classique de la souveraineté nationale, des Etats se sont rendus coupables de violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, transgressant parfois leurs propres constitutions qui en font plus ou moins référence.

Pourtant, ces Etats ont accepté l'interférence du droit international des droits de l'homme dans leurs constitutions et ont adhéré aux instruments internationaux relatifs à ces droits tels que la charte de l'ONU de 1945, la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la charte africaine des droits de l'homme, etc.

On est passé progressivement du principe de non-ingérence au nom de la souveraineté des Etats et de leur compétence exclusive, au principe d'ingérence pour protéger et promouvoir les droits de l'homme et libertés bafoués à grande échelle.

Mais si les organisations internationales et à leur tête l'ONU ont pour vocation d'intervenir pour le respect des droits de l'homme et des libertés dans le monde, échoit-il à des entités régionales telles que l'UE de s'ingérer dans des questions relatives à ces droits et libertés chez ses partenaires sud méditerranéens? On a vu que la clause des droits de l'homme et des libertés fondamentales, insérée dans les accords de partenariat est un instrument de pression non négligeable dont dispose l'UE, bien que son utilisation ne soit pas systématique.

On sait également que les perceptions des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne sont pas toujours convergentes entre les deux rives de la Méditerranée, ce qui complique autant la coopération dans ce domaine sensible.

Pour l'U.E, ce sont les droits et libertés fondamentales qui priment sur le développement alors que pour les pays de la rive sud c'est tout à fait le contraire. Il ne suffit pas de proclamer des droits, encore faut-il leur donner un contenu, c'est à dire qu'il n'y a pas de démocratie et respect des droits de l'homme sans développement. Or l'aide européenne au développement de ses partenaires sud méditerranéens est jugée non seulement insuffisante mais aussi soumise à une double conditionnalité politique et économique.

Bien plus, dans cette relation asymétrique entre l'UE et les pays du sud de la Mare nostrum, c'est l'Europe qui a imposé le partenariat dans son contenu et ses modalités. Un partenariat sélectif en fonction de ses intérêts et parfois en bafouant ces mêmes droits qu'elle prétend défendre. Sinon comment expliquer les entraves à la liberté de circulation des personnes et à celles des biens agricoles par exemple que l'UE ne se gêne pas d'exclure de la "zone de prospérité partagée" qu'elle ambitionne de construire avec les P.T.M?
