

Amnesty International

HUMAN RIGHTS BEGIN AT HOME **Le respect des droits humains** **commence à l'intérieur des** **frontières de l'Union Européenne**



Amnesty International

HUMAN RIGHTS BEGIN AT HOME

**Le respect des droits humains commence à l'intérieur
des frontières de l'Union Européenne**

**Evaluation par Amnesty International de la politique
de l'UE relative aux droits humains -
Recommandations à la Présidence irlandaise de l'UE.**

12 janvier 2004

Table des Matières

I. La politique de l'UE en matière de droits humains : état des lieux

Les réactions de l'UE aux évènements mondiaux

Les réactions de l'UE aux évènements internes à l'Europe

II. Recommandations d'Amnesty International à la présidence irlandaise de l'UE

A. Propositions pour un programme d'action interne : les droits humains au sein de l'Union

Le respect des droits humains dans les pays de l'UE

La coopération judiciaire

Le mandat d'arrêt européen

La coopération policière

Racisme et discrimination

Système commun d'asile

Immigration et frontières

Violences contre les femmes

Traite des êtres humains

B. Propositions pour un programme d'action externe : les droits humains dans le monde

L'UE et la Commission des Droits de l'Homme

Clause relative aux droits humains

L'Europe élargie

Action contre la torture

Défenseurs des droits humains

Stratégie européenne en matière de sécurité

Contrôle des armes

Directives concernant les enfants dans les conflits armés

Responsabilité sociale des entreprises

I. La politique de l'UE en matière de droits humains : état des lieux

L'Irlande assume la présidence en cette année de grands changements dans l'Union européenne du fait que dix nouveaux membres adhèrent, qu'un nouveau Parlement européen va être élu et une nouvelle Commission européenne nommée. De plus la pression va être maintenue afin de mettre au point un nouveau traité constitutionnel.

Il est logique que la priorité annoncée pour 2004 par les présidences irlandaise et néerlandaise soit " que l'Union continue à fonctionner efficacement tout en intégrant avec succès les nouveaux états membres ". Au-delà de cet objectif, leur ambition globale est "de faire en sorte que l'Union continue à grandir et à développer des valeurs communes, à offrir la sécurité et une grande qualité de vie à ses peuples, tout en assumant ses responsabilités à l'égard du reste du monde ".

Mais qu'est-ce que cela signifie sur le plan des droits humains ?

La sécurité avant tout

La protection des droits humains est partout au plus bas. Mais l'effort sécuritaire a de toute évidence modifié fondamentalement le paysage des droits humains dans le monde. La lutte contre "le terrorisme" est la priorité absolue à l'ordre du jour mondial. Elle sert de prétexte à de graves violations des droits humains et contribue généralement à saper plutôt qu'à renforcer l'état de droit au niveau international. Ceci fait naître une insécurité plus grande et non pas moindre. Malgré les promesses solennelles des politiques déclarant qu'il ne peut y avoir de sécurité sans respect des droits humains, le monde est aujourd'hui un endroit plus dangereux pour beaucoup de personnes.

Cet objectif sécuritaire au niveau mondial continue à affecter profondément l'UE et sa politique en matière de droits humains.

Dans ses relations extérieures, la volonté politique de l'UE de mettre en oeuvre des mesures pour que les droits humains puissent être exercés dans la pratique paraît être sur le déclin. Dans certains domaines il y a de bonnes intentions et des réalisations, mais surtout dans des conditions favorables qui restent limitées ou à un niveau infime. Au contraire, face à des crises majeures en matière de droits humains et à l'érosion continue des normes et mécanismes internationaux, l'UE se révèle incapable d'une action résolue en matière de droits humains.

À l'intérieur, la satisfaction née de la proposition d'intégrer la Charte des droits fondamentaux à la nouvelle constitution européenne ne s'accompagne pas de la détermination nécessaire pour en garantir le respect. Il y a là un problème car les droits humains sont effectivement violés à l'intérieur des frontières même de l'Europe. Mais cela représente aussi un sérieux handicap politique dans le cadre de l'élargissement de l'UE et en particulier avec un pays comme la Turquie qui frappe à la porte. En même temps, la législation facilitant la coopération en matière criminelle est adoptée tambour battant sans être accompagnée des garanties nécessaires, cependant que les

politiques relatives à l'immigration et à l'asile sont de plus en plus en désaccord avec les obligations de protection et de respect des droits humains.

Le Conseil des Ministres manque de motivation

Les ambitions de l'UE sont élevées, et le restent. Mais un point de vue critique sur l'ensemble des réalisations fait défaut, et c'est en particulier au niveau du Conseil et des Etats membres que manque la motivation collective nécessaire pour poursuivre avec efficacité et cohérence les objectifs relatifs aux droits humains.

Il ne suffit pas d'adopter des directives, il faut les rendre opérationnelles. En décembre 2003, le Conseil a adopté les nouvelles Directives de l'UE relatives aux enfants dans les conflits armés au moment précis où son groupe de travail sur les droits humains était forcé d'en venir à la conclusion que la mise en oeuvre des Directives sur la torture adoptées deux ans et demi plus tôt n'avaient même pas fait l'objet d'un commencement d'application. Le problème tient en quelques mots: les intentions sont bonnes, les outils existent, mais ce qui pose vraiment problème c'est la capacité et la motivation collectives pour les mettre en pratique.

La critique est facile, et bien entendu il faut la formuler prudemment. On ne peut accuser l'UE du triste état de la situation des droits humains dans le monde : il faut plutôt reconnaître à l'UE à la fois l'ambition et le potentiel d'être la première force au niveau mondial sur le plan des droits humains. On ne peut accuser l'UE de rester sans rien faire. Au contraire, le rapport annuel du Conseil sur les droits de l'homme fait état d'un ensemble impressionnant d'activités. Mais malgré toute cette ambition, ce potentiel et ces efforts, les résultats sont maigres en termes d'impact et d'efficacité.

Reconnaître qu'il y a un problème

A un niveau politique plus fondamental, on note une réticence à reconnaître l'existence du moindre problème, et à réfléchir sur la question plus vaste des difficultés croissantes de l'UE à adopter et à mettre en oeuvre un programme solide en matière de droits humains . L'UE, de fait, ne donne pas le bon exemple en ce qui concerne les droits humains en son sein , et prête le flanc à des accusations de doubles normes qui affectent sa crédibilité internationale. Elle évite de prendre sérieusement en considération l'impact de la "guerre contre le terrorisme" sur les droits humains. Elle fait semblant de s'intéresser à de nobles objectifs de cohérence et de recherche du consensus et place ses relations avec certains auteurs des pires violations des droits humains dans les limbes sécurisants des "dialogues relatifs aux droits humains" et de la diplomatie silencieuse.

En termes de cohérence par exemple, pourquoi la pratique du Haut Représentant du Conseil pour la PESC est-elle si peu ambitieuse en matière de droits humains, tout au contraire de celle du Commissaire aux relations extérieures ?

Les droits humains : un simple additif ?

L'impression prédominante est la suivante: alors que l'UE se targue d'être une communauté de valeurs, dans les moments difficiles, les états membres de l'UE recherchent le plus petit commun dénominateur et sont prêts à sacrifier les principes au compromis politique. Les droits humains sont devenus un additif plutôt qu'une force centrale déterminante, et on peut s'en dispenser face à une opposition forte, on peut les négocier lorsqu'ils se heurtent à d'autres intérêts, on peut les considérer comme allant de soi dans l'espace européen.

Si l'UE est une communauté de valeurs, elle ne parvient pas à placer les droits humains au coeur de sa politique. Et pourtant, on reconnaît de plus en plus que les diverses "guerres", contre la terreur, l'immigration illégale, la pauvreté, ne seront gagnées à long terme qu'en adoptant une approche forte et cohérente en matière de droits et de démocratie.

Après le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en 1998, on a vu naître un élan en matière de politique, générateur d'une série d'instruments concrets, mais maintenant, deux ans après le 11 septembre, la machine des droits humains de l'UE s'essouffle. La conclusion qui s'impose, c'est qu'il faut mener une réflexion et une évaluation plus complètes concernant l'ensemble de la politique de l'UE en matière de droits humains. Est-ce que les prochaines présidences irlandaise et hollandaise auront la volonté et la capacité de dépasser les bonnes intentions et la simple intendance, et de préparer l'Union à cette réflexion ?

Bien que cela risque de se révéler difficile dans une année de changements aussi fondamentaux pour l'UE, c'est précisément le meilleur moment pour affronter ce défi. Si cela ne se fait pas maintenant, l'élargissement risque de fait de renvoyer les droits humains aux calendes grecques et pour longtemps. Mais, et c'est encore plus important, les changements de 2004 concernent absolument cette ambition effective de l'UE de "grandir et développer des valeurs communes, offrir la sécurité et une grande qualité de vie à ses peuples, tout en assumant ses responsabilités à l'égard du reste du monde".

Les réactions de l'UE aux évènements mondiaux

* L'influence envahissante de la " de guerre contre la terreur " a des conséquences d'une grande portée pour les droits humains dans le monde entier .

L'UE ne s'est pas montrée disposée à le reconnaître. Elle se fixe sur l'objectif sécuritaire aussi bien sur son territoire que dans ses relations extérieures, mais elle n'a en aucune façon examiné systématiquement ce que cette guerre implique en termes de droits humains.

* De graves crises des droits humains se prolongent dans un certain nombre de pays, souvent sur fond de conflits violents, et la communauté internationale n'y exerce aucune influence décisive .

Les cadres et outils disponibles actuellement à l'UE en matière de politique n'ont pas été utilisés de façon à s'opposer efficacement aux pires auteurs de violations dans le monde. Jamais, dans aucune de ces situations, les droits humains n'ont constitué un point essentiel .

* La Commission des droits de l'homme des Nations Unies est sur le déclin en tant qu'organisme le plus puissant du monde pour la protection des droits humains, qui devrait exercer un droit de regard public sur les situations de violations graves et persistantes .

Malgré des efforts vraiment considérables sur des initiatives précises , l'UE n'a pas mobilisé la motivation collective nécessaire pour affronter et contrer le laisser-aller général .

* La communauté internationale à jusqu'ici été incapable de prendre en compte les droits humains dans la résolution des conflits et des conflits armés .

La nouvelle stratégie de sécurité européenne offre un cadre d'idées important, mais son premier souci réside toujours dans les aspects militaires de la gestion des crises, plutôt que dans la prévention par d'autres moyens susceptibles de remédier effectivement aux causes sous-jacentes. Sur ce point, le contrôle des armes légères, dont on peut dire que ce sont les véritables armes de destruction massive du monde, constitue une omission importante .

* S'attaquer efficacement aux causes sous-jacentes des violations des droits humains dans toute la gamme des activités politiques, commerciales et de développement exige cohérence, constance et complémentarité.

L'UE continue à manifester un grave manque de cohérence, ainsi qu'un hiatus entre le domaine politique et l'application concrète des instruments des droits humains. En outre, la recherche du consensus en matière de droits humains est sans effet, en particulier dans le domaine du développement et des relations économiques où la "guerre contre la pauvreté" ne progresse aucunement.

Les réactions de l'UE aux évènements internes à l'Europe

* Des violations des droits humains se produisent à l'intérieur de l'UE et de ses états membres, qu'ils soient anciens ou nouveaux. Dans le dernier rapport annuel d'Amnesty International on trouve treize des quinze états membres. Ce n'est pas une solution en soi que d'incorporer la Charte des droits fondamentaux dans la constitution.

Cependant que le Parlement européen et la Commission ont pris des initiatives, le Conseil s'est montré trop longtemps réticent à simplement reconnaître que des problèmes structurels de respect des droits humains apparaissent et constituent en tant que tels une préoccupation à prendre en compte également au niveau de l'UE .

* La coopération judiciaire et policière s'est accélérée depuis 2001.

Le mandat d'arrêt européen et la législation qui en découle sont basés sur le principe de confiance et de reconnaissance mutuelle, mais ne comportent pas les garanties nécessaires en matière de droits humains ni même une connaissance adéquate des systèmes juridiques des états membres sur laquelle puisse se fonder rationnellement cette confiance.

* Les gouvernements européens resserrent sans relâche les lois relatives à l'asile, abaissant ainsi les normes concernant la protection des réfugiés.

Des propositions de nature à constituer l'essentiel du futur système communautaire d'asile au sein de l'UE risquent finalement de se révéler gravement défectueuses en matière de

droits humains. De même, la "guerre contre l'immigration illégale" de l'UE risque de saper le système international de protection des réfugiés .

Conclusion

2003 n'a pas été une bonne année pour les droits humains. A son tout début, Amnesty International a demandé aux présidences grecque et italienne de montrer la voie en définissant un nouveau programme d'action européen en matière de droits humains qui habilite l'Union Européenne à :

** s'attaquer aux problèmes de droits humains les plus enracinés dans le monde en plaçant la protection des droits humains au coeur de la résolution des conflits ;*

** faire respecter la protection des droits lors des actions de répression du "terrorisme" et de "l'immigration illégale";*

** définir les modalités selon lesquelles elle aura à rendre compte du respect des droits humains au sein d'une Union élargie.*

Le même message s'adresse aux présidences irlandaise et hollandaise en 2004. Mais l'urgence en est plus forte si l'on veut que l'UE comble le fossé toujours plus grand entre ses ambitions et ses réalisations.

II. Recommandations d'Amnesty International à la Présidence irlandaise de l'UE

A Propositions de programme interne: les droits humains au sein de l'UE

" Le traitement réservé aux demandeurs d'asile et les fautes imputées à la police demeuraient des motifs de préoccupation (... tout comme) les violences racistes et les mesures de harcèlement visant les minorités ethniques ainsi que les insuffisances de la législation dans ce domaine (...et) le traitement réservé aux détenus souffrant de troubles mentaux dans les prisons".

Extrait du *Rapport annuel 2003 d'Amnesty International*, chapitre sur l'Irlande. Les rapports d'Amnesty font état de préoccupations dans pratiquement tous les Etats membres de l'UE, qu'ils soient anciens ou nouveaux.

Le respect des droits humains dans les pays de l'UE

Depuis longtemps Amnesty International insiste sur la nécessité d'assurer, au niveau de l'UE, le respect des droits humains à l'intérieur des pays membres. Le parlement européen a souligné ce besoin dans ses rapports annuels depuis 2001 et facilité la création du Réseau d'experts indépendants qui a déposé en 2003 son premier rapport concernant ce respect des droits à l'intérieur des frontières de l'UE.

L'appel lancé par AI pour que soit reconnu le rôle de la Commission en tant que "gardienne des traités" pour la protection des droits fondamentaux au sein de l'UE a trouvé un écho dans la communication d'octobre 2003 de la Commission sur l'application de l'Article 7 du TUE. Cette disposition permet à l'UE d'agir lorsqu'un état membre se trouve en infraction grave et durable aux valeurs communes inscrites à l'Article 6 du TUE, ou qu'il risque pareille infraction .

AI a salué cette communication de la Commission comme un premier pas vers l'acceptation d'un point crucial de l'Article 7 du TUE, celui qui concerne une surveillance adéquate visant à identifier les risques de violation et les violations effectives des droits fondamentaux au sein de l'UE. Cependant, cette communication n'a pas reconnu qu'il existait réellement une possibilité pour que pareille situation se présente au sein de l'UE, ce qui réduit la portée de son engagement en faveur d' une surveillance effective. Bien que les sanctions ne doivent pas être écartées, l'objectif principal devrait être la prévention, et dans cette perspective une révision mutuelle des normes et des réalisations par les Etats membres représenterait une méthode importante .

Au niveau du Conseil, la question du respect des droits a longtemps été ignorée. Cependant, en marge du Conseil européen de décembre 2003, les dirigeants de l'UE ont décidé de façon impromptue de créer une Agence des droits de l'homme, par l'extension du mandat du Centre européen d'observation du racisme et de la xénophobie de Vienne. Il a souligné " l'importance de

recueillir et d'analyser les données relatives aux droits humains dans le but de définir la politique de l'Union dans ce domaine ", mais n'a pas donné d'indications supplémentaires sur la portée de cette nouvelle entreprise.

Amnesty International appelle la présidence irlandaise à saisir l'occasion de montrer clairement qu'une protection authentique des droits fondamentaux est au coeur des évolutions au sein de l'UE dans la pratique comme dans la théorie, en donnant une réponse vigoureuse et pratique à la communication de la Commission sur l'Article 7 du TUE qui traitait de la nécessité de rendre des comptes au niveau de l'UE pour les atteintes graves aux valeurs communes de l'UE susceptibles de survenir dans un Etat membre. Amnesty International demande que la proposition de création d'une nouvelle Agence des droits de l'homme fasse l'objet d'une consultation générale de la société civile concernant ses attributions et son rôle.

La coopération judiciaire

Une amélioration de la coopération judiciaire entre les états membres de l'UE sera la bienvenue pour prévenir les crimes graves mais ne pourra être efficace que si elle s'accompagne d'une harmonisation des garanties procédurales applicables aux suspects et aux accusés dans les états membres. Le principe de reconnaissance mutuelle se fonde sur le fait que les Etats-membres se font mutuellement confiance pour mettre les droits humains en application dans des cadres juridiques très différents. Des propositions relatives aux garanties procédurales applicables aux suspects et aux accusés sont promises depuis longtemps pour contrebalancer une évolution qui donne la primauté à l'accusation et soutenir le principe de reconnaissance mutuelle. Cependant, elles ne se sont pas matérialisées à ce jour.

Amnesty International appelle la présidence irlandaise à donner à ces questions une priorité élevée pour faciliter la coopération judiciaire dans la lutte contre la criminalité dans le cadre des obligations internationales en matière de droits humains, et pour veiller à ce que les valeurs et principes inscrits à l'Article 6 du TUE soient véritablement communs par leur application dans toute l'Union européenne.

Mandat d'arrêt européen

Le mandat d'arrêt européen, adopté en un temps record après les événements du 11 septembre 2001, a été le premier et le plus ambitieux des instruments qui mettent en pratique au niveau de l'UE le principe de reconnaissance mutuelle, grâce auquel un mandat judiciaire délivré dans un état membre en matière criminelle est directement reconnu et exécuté dans un autre . Ce MAE doit remplacer les procédures d'extradition entre les états membres par un système simple de remise des accusés et devait être appliqué à partir de janvier 2004.

La rapidité de son adoption a eu pour conséquence des vides dans la législation de nature à causer des problèmes à un certain nombre d'états pour la mise en oeuvre du MAE à compter du 1er janvier 2004 : l'un de ces problèmes, et non le moindre, consiste en l'absence de motifs

spécifiques pour refuser d'exécuter un ordre lorsque son exécution entraînerait une violation des droits humains. Ces lacunes risquent fort d'entraîner de nouveaux problèmes lorsque les tribunaux des états membres commenceront à appliquer ce système. Une mise en oeuvre inadéquate du système du MAE risque d'entraîner des atteintes au droit à un procès équitable ainsi que d'empêcher de poursuivre effectivement des crimes tels que la traite des êtres humains, les crimes de guerre, de génocide et de torture.

Amnesty International appelle la présidence irlandaise à veiller à ce que le système du MAE s'applique le plus rapidement possible dans tous les états membres et les états en voie d'accession, avec des garanties appropriées qui reflètent les obligations internationales des états membres en matière de droits humains.

Coopération policière

L'amélioration de la coopération entre les services de police, de douanes et de sécurité est un autre domaine prioritaire en 2004, en particulier dans le cadre de la " lutte contre le terrorisme ", et en mettant toujours l'accent sur le combat contre le crime organisé transfrontalier. Ces orientations sont à considérer dans le contexte des insuffisances persistantes de la police en matière de respect des droits fondamentaux.

Les rapports réguliers d'Amnesty International signalent couramment et de façon inquiétante des atteintes commises par les fonctionnaires chargés de l'application des lois et notamment la torture, les mauvais traitements et l'usage excessif de la force, qu'on laisse régulièrement impunis et qui comportent souvent une connotation discriminatoire évidente, et ceci se produit aussi bien dans les états qui sont de nouveaux membres que dans les anciens. Certains éléments de preuve indiquent que les mécanismes existants dans de nombreux Etats membres dans les domaines de la formation de la police et de la responsabilité ne sont pas adéquats.

Pour s'attaquer à ces défaillances, il faut se référer comme il se doit aux meilleures pratiques internationales en matière de maintien de l'ordre. On trouve un bon exemple de l'intégration des droits humains dans tous les aspects de l'action policière dans le rapport de 1999 de la Commission indépendante sur le maintien de l'ordre en Irlande du nord, également connue sous le nom de Commission Patten, rapport qui constitue un repère important en matière de maintien de l'ordre sur le plan de la protection des droits humains et de la formation, de l'action policière dans les quartiers et de l'obligation faite à la police de rendre des comptes .

Amnesty International appelle la présidence irlandaise à veiller à ce que tout accord de coopération accrue entre les services de police de toute l'Europe prenne correctement en considération les normes internationales des droits humains et les pratiques les plus satisfaisantes. Toute décision prise devrait inclure des mécanismes adéquats obligeant à rendre des comptes et des dispositifs de formation afin que les services chargés de l'application des lois soient équipés pour assurer pleinement la protection des droits humains.

Racisme et discrimination

Les questions du racisme, de la xénophobie et de la discrimination ont déjà été abordées sous plusieurs angles différents au niveau de l'UE. Cependant, les déclarations solennelles ne sont pas suffisamment suivies de véritables mesures. La section irlandaise d'Amnesty International a exprimé des critiques sur ce qu'elle considère comme l'échec du gouvernement irlandais à tenir ses engagements d'agir contre le racisme et notamment de tenir la promesse de Durban qui consiste à mettre en oeuvre un Plan d'action nationale en 2003.

À la conférence de l'OSCE sur le racisme, la xénophobie et la discrimination qui s'est tenue à Vienne en septembre 2003, l'Irlande a recommandé que " les Etats participants développent leur action contre le racisme au niveau national et international de deux façons différentes : en s'efforçant de prendre des mesures préventives contre l'émergence de mentalités racistes, et en réagissant effectivement contre les incidents et les agressions racistes ". Au moment où l'Irlande prend la présidence de l'UE, elle a la possibilité de jouer un rôle d'entraînement en mettant cette recommandation en pratique au niveau de l'UE et en donnant le bon exemple par une action rapide pour combler les lacunes de sa propre législation.

Le domaine du racisme et de la xénophobie a été choisi de façon privilégiée pour une harmonisation au niveau de l'UE du droit pénal positif. Dans ce contexte, la Commission européenne a élaboré une proposition de décision par le Conseil qui serve de cadre à la lutte contre le racisme et la xénophobie en 2002. Les travaux concernant cette proposition ont été suspendus en février 2003 en raison des difficultés soulevées par un Etat membre concernant ce projet, malgré le stade avancé des négociations.

Sur les quinze anciens Etats membres et les dix nouveaux, un seul, Chypre, a ratifié le protocole 12 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoyant l'interdiction générale de toute discrimination. La ratification par le Conseil de l'Europe de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales a été choisie comme l'un des critères de Copenhague auxquels les états en voie d'accession doivent satisfaire. Certains des Etats qui sont déjà membres n'ont pas encore ratifié cette convention cadre (la Belgique, la Grèce, le Luxembourg et les Pays-Bas), et la France ne l'a même pas signée.

Amnesty International demande à la présidence irlandaise de promouvoir au cours de son mandat la transposition en lois internes des Etats membres de la législation existante au sein de l'UE pour lutter contre le racisme et la discrimination, en particulier dans le cas de la directive Race de l'UE, qui aurait dû être mise en oeuvre pour le 19 juillet 2003.

Amnesty International demande à la présidence irlandaise de remettre à l'ordre du jour du Conseil la proposition d'une décision cadre pour la lutte contre le racisme et la xénophobie, et d'oeuvrer pour obtenir un accord sur l'harmonisation des lois pénales contre le racisme et la xénophobie.

Amnesty International appelle la présidence irlandaise à inciter les Etats membres à signer et ratifier les instruments du Conseil de l'Europe appropriés dans le domaine du racisme, de la xénophobie, de la discrimination et de la protection des minorités.

Système commun d'asile (SCA)

L'Irlande assume la responsabilité de la présidence de l'UE dans un moment important pour la politique de l'Union sur l'asile. Alors que tous les instruments qui définissent les normes minimales auraient dû être adoptés pour la fin 2003, la directive relative à la qualification et la proposition concernant les procédures d'asile attendent toujours l'accord du Conseil. Au moment où des réformes draconiennes voient le jour dans plusieurs états membres, la volonté politique nécessaire pour adapter les systèmes nationaux à des normes minimales communes pleinement compatibles avec les normes internationales en matière de droits humains s'est encore affaiblie. En conséquence, le système commun d'asile est pris en otage par les programmes politiques intérieurs à chaque pays et risque d'aboutir à une série de "cases vides", s'en remettant à la législation nationale sur certains des points les plus critiques.

De plus, la présidence irlandaise jouera un rôle crucial pour définir les étapes menant à la deuxième phase de l'harmonisation sur la base des leçons tirées des résultats du "programme de Tampere". Outre l'étude de faisabilité d'une procédure d'asile unique, la présidence procédera à l'examen des moyens d'une meilleure gestion de l'entrée dans l'UE des personnes requérant une protection internationale, par la mise au point de procédures d'entrée protégée, de plans de réinstallation et de protection dans la région.

Amnesty International considère que les procédures d'entrée protégée et de réinstallation sont à ranger parmi les outils de protection internationale et ne devraient pas être considérées comme des mesures restrictives bloquant l'accès à des procédures d'asile équitables et satisfaisantes, ou servant de justification à de telles mesures.

Amnesty International appelle la présidence à veiller à ce que les instruments définitifs du SCA soient fondés solidement sur les principes du droit international relatif aux réfugiés et aux droits humains. En particulier, Amnesty International demande à la présidence de ne pas laisser les états membres de l'UE se décharger de leurs responsabilités sur des pays tiers dans lesquels il n'existent ni solutions durables ni même un niveau adéquat de protection.

Amnesty International appelle la présidence à veiller à ce que les procédures d'entrée protégée et de réinstallation ne servent jamais de substitut, que ce soit sur le plan juridique ou politique, aux droits légalement contraignants qui sont ceux du réfugié ou demandeur d'asile qui a demandé directement à bénéficier de l'obligation de protection d'un État partie à la Convention de Genève.

Immigration et frontières

On attend aussi de la présidence irlandaise qu'elle développe les initiatives récentes pour une gestion intégrée des frontières extérieures et pour la lutte contre l'immigration illégale, par le biais d'un partenariat avec des pays tiers, qui inclurait une incitation financière et une assistance technique pour les pays qui accepteraient de mettre en oeuvre leurs obligations de réadmission.

Cette approche risque d'avoir des implications à longue portée pour le système international de protection, car il existe des raisons de craindre que les mesures draconiennes pour lutter contre l'immigration illégale empêcheront en pratique les réfugiés et demandeurs d'asile de bénéficier effectivement de la protection. La politique de collaboration entre des états membres de l'UE et des pays d'origine et de transit n'a guère donné jusqu'ici comme résultats qu'une extension de leur politique restrictive en ce qui concerne l'asile et l'immigration, plutôt qu'une coopération politique, économique et de développement dans une perspective favorable aux droits humains, qui s'attaque aux causes qui poussent les gens à fuir leur pays.

En particulier, Amnesty International est préoccupée du fait que les accords de réadmission ne contiennent pas de garanties suffisantes et que la seule référence générale aux obligations internationales des états membres ne suffit pas à prévenir efficacement le *refoulement*.

Amnesty International réitère son appel à la présidence de l'UE pour que soient mises au point, en se basant sur les normes appropriées relatives aux droits humains, des instances de contrôle performantes et une évaluation de l'impact sur les droits humains de toute décision prise pour combattre l'immigration illégale et de ses effets cumulatifs, afin de contribuer à prévenir ses effets négatifs sur les obligations essentielles de l'UE en matière de droits humains.

Violences contre les femmes

Amnesty International lance une campagne majeure sur les violences faites aux femmes en mars 2004 et son programme d'action comprendra un volet recherche qui devrait confirmer que les violences contre les femmes constituent un phénomène enraciné dans toute l'Europe . Des ONG qui oeuvrent dans ce domaine , comme le Lobby européen des femmes, ont déjà fourni un volume important de travail sur ce sujet. Le premier rapport, en 2003, du Réseau d'experts indépendants en matière de droits humains dans l'Union européenne a mis en lumière l'existence de violences domestiques dans plusieurs Etats membres.

Ces dernières années, un certain nombre d'initiatives, et notamment des conférences à l'initiative de la Présidence ont montré que les Etats membres et les institutions de l'UE avaient conscience du problème. Une avancée positive réside dans le lancement du programme Daphné II, qui prolonge l'engagement de l'UE pour la prévention de la violence contre les enfants et les femmes par l'échange d'informations et l'augmentation de la prise de conscience. Cependant, il n' existe pas de politique concertée pour s'attaquer d'une manière plus globale aux problèmes complexes de la violence contre les femmes, et notamment des violences domestiques, en associant surveillance systématique et action législative .

Amnesty International appelle la présidence irlandaise à envisager l'établissement de politiques à plus long terme au niveau de l'UE pour s'attaquer de manière globale au problème des violences à l'encontre des femmes.

Traite des êtres humains

La traite des êtres humains est un phénomène qui se développe dans le monde avec pour conséquence de graves atteintes aux droits fondamentaux des victimes de ce genre de crime. Les femmes et les enfants sont le plus souvent les victimes de ce type de criminalité, que l'objet du trafic soit la prostitution ou d'autres formes d'esclavage pour le travail ou le paiement des dettes.

La traite fournit un exemple particulièrement grave de la violence contre les femmes en Europe. L'UE a défini la traite des êtres humains comme un type de criminalité organisée à affronter spécifiquement au niveau de l'UE. Cependant, jusqu' ici, on n'a pas correctement traité la question de la protection des droits des victimes, qui doit être au coeur de tout programme efficace de lutte contre la traite des êtres humains.

Le problème de la traite doit également être abordé par l'UE en se tournant vers l'extérieur pour travailler à supprimer les facteurs incitatifs dans les pays d'origine, et en particulier la grande pauvreté .

Amnesty International demande à la présidence irlandaise de promouvoir la ratification du protocole de l'ONU sur la traite des êtres humains par tous les états membres, et l'application de ces principes par l'UE dans sa façon de lutter contre la traite.

La présidence est également invitée à s'attaquer efficacement de toute urgence au problème de la traite en assurant la protection des droits fondamentaux des victimes de la traite par des mesures législatives appropriées.

B. Propositions pour un programme d'action externe : les droits humains dans le monde

L'UE et la Commission des Droits de l'Homme

La Commission des Droits de l'Homme de l'ONU, qui est le premier organisme du monde pour la protection et la promotion des droits humains, a échoué lamentablement, au cours de sa 59ème session en 2003, à remplir son mandat de vigilance internationale sur des situations de violations graves et persistantes, en particulier vis-à-vis de la Chine, de la Colombie, de l'Iran, du Népal, de la Russie (Tchéchénie), du Soudan et du Zimbabwe. Ce qui l'a empêchée de le faire c'est une obstruction efficace et croissante de la part de blocs politiques ainsi que la manipulation politique de la part des grandes puissances. L'UE a fait des efforts considérables, mais a manqué de confiance et de conviction, et lorsque sur des questions cruciales son ambition ne visait qu'à limiter les dégâts, elle est repartie pratiquement les mains vides.

La présidence irlandaise se trouve face au défi de renverser la vapeur. Tout effort significatif dans ce sens doit, de l'avis d'Amnesty International, se fonder sur une compréhension claire du fait que la protection des droits humains par la surveillance, l'établissement de rapports et la vigilance internationale est la fonction centrale de la CDH et doit le rester.

Amnesty International demande à la Présidence irlandaise de prendre une position de principe vis-à-vis de la Commission des droits de l'homme de l'ONU qui s'efforce de s'attacher à la fonction essentielle de cette Commission, qui est la surveillance, l'établissement de rapports et la vigilance internationale quant aux situations caractérisées par de graves atteintes. La Présidence irlandaise doit intégrer davantage le travail de l'UE sur la Commission dans le cycle annuel de ses relations extérieures et dans le dialogue politique avec les pays tiers, notamment au plus haut niveau politique.

Clause des droits humains

En décembre 2003, des négociations ont été menées à bien pour un accord euro-méditerranéen d'association avec la Syrie. Cet accord devrait être signé au début de 2004 et doit contenir une clause juridiquement contraignante concernant les droits humains. Cette clause, qui apparaît dans des accords semblables avec l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, l'Autorité palestinienne et la Tunisie, stipule que les relations entre les parties, ainsi que les dispositions de l'accord lui-même, devront se fonder sur le respect des droits humains et des principes démocratiques qui guident leur politique intérieure et internationale et constituent un élément essentiel de l'accord.

Amnesty International espère que les décisions récentes du Conseil visant à stimuler les efforts de l'UE en matière de droits humains avec ses partenaires méditerranéens marqueront un tournant dans la mise en oeuvre de ces clauses, qui ont été jusqu'ici largement ignorées dans le cadre des accords d'association entre l'UE et d'autres pays méditerranéens. Des informations récentes signalant qu'un certain nombre de partenaires méditerranéens de l'UE ont accepté ou prévu de créer des sous-commissions chargées des droits humains dans le cadre de leurs accords d'association sont encourageantes, et l'on peut espérer que cela ouvrira la voie à la création de mécanismes prévoyant une surveillance et une action effective contre les violations des droits humains dans les pays partenaires.

Amnesty International appelle la présidence irlandaise à promouvoir l'inclusion des questions de droits humains dans le dialogue politique avec tous les pays de la Méditerranée, afin de compléter et soutenir les initiatives actuelles de la Commission visant à mettre en place des plans nationaux d'action en faveur des droits humains et de la démocratisation dans ces pays.

L'Europe élargie

La démarche de l'UE visant à mettre au point un cadre politique pour l' "Europe élargie" favorisant les relations avec les pays des régions voisines en direction de l'est et du sud offre à ces pays la perspective de prendre pied sur le marché intérieur de l'UE, à condition de montrer qu'ils partagent ses valeurs et de mettre en oeuvre les réformes nécessaires. Dans l'intention de favoriser la stabilité politique et économique, la politique relative à l'Europe élargie a de toute évidence les moyens de renforcer la démocratie et de promouvoir les droits humains dans un certain nombre de pays où persistent de sérieux problèmes de violations graves et systématiques.

Pour ouvrir ces possibilités il faudra faire montre de détermination politique afin d'élaborer un lien constructif entre les avantages économiques et commerciaux et de réels progrès dans la promotion des droits humains, de la démocratie et de l'état de droit, avec en particulier le respect et la protection des minorités. L'expérience des accords d'association méditerranéens dans le cadre du processus de Barcelone a montré qu'en l'absence de telles conditions la clause des droits humains reste facilement lettre morte.

Amnesty International appelle la Présidence irlandaise à veiller à intégrer la question des droits humains au dialogue politique au plus haut niveau avec les pays voisins et à faire du respect des droits humains dans ces pays l'objet d'une surveillance effective et de l'établissement de rapports.

Action contre la torture

En 2001 le Conseil a adopté des directives sur la torture, donnant à l'UE un outil opérationnel utilisable dans les contacts avec des pays tiers à tous les niveaux, ainsi que dans les rencontres multilatérales concernant les droits humains, afin de soutenir et de renforcer les efforts entrepris pour prévenir et éradiquer la torture et les mauvais traitements dans toutes les parties du monde.

Les présidences successives se sont efforcées d'avancer vers une mise en oeuvre effective de ces directives, en particulier en s'attaquant à des préoccupations précises (notamment sur des cas individuels), ce qui constitue le premier objectif des directives. Un programme d'action décidé en décembre 2002 en vertu duquel certains pays seraient choisis pour une action spécifique s'est révélé inapplicable un an plus tard.

Dans le cadre de son engagement pour l'éradication de la torture, la Commission européenne a pris une mesure positive en rédigeant un projet de règlement sur le commerce de certains équipements et produits susceptibles de servir pour l'application de la peine capitale, la torture ou d'autres traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants. Ce règlement doit interdire l'exportation des équipements qui n'ont pas d'autres usages que la torture, et notamment les ceintures délivrant des chocs électriques, les poucettes et les chaînes pour les jambes, depuis les états membres vers l'extérieur de l'Union. Un contrôle strict serait également exercé sur les exportations d'équipements susceptibles d'une application légitime au maintien de l'ordre mais pouvant se prêter à la torture, comme les gaz lacrymogènes.

Il existe au moins 57 sociétés parmi les états membres et les pays en voie d'accession qui proposent distribution, fabrication ou courtage pour du matériel de torture et des équipements de sécurité faciles à détourner dans un but de torture. Cette mesure serait la première de ce genre dans le monde. Le renforcement et la mise en oeuvre, dès que possible, de ce règlement commercial, est d'importance cruciale.

Il faut noter comme un point positif l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU en 2002 du Protocole optionnel à la Convention de l'ONU contre la torture, et ce avec le soutien énergique de l'UE. Cependant, à la date de décembre 2003 seulement six états membres ont signé ce protocole optionnel et aucun ne l'a ratifié.

Amnesty International appelle la Présidence irlandaise à veiller à l'adoption sans retard par le Conseil des ministres de ce projet de règlement sur le commerce des matériels de torture, de façon à ce que l'UE ait mis en place le contrôle de l'exportation des équipements liés à la torture et à la peine capitale avant l'accession des dix nouveaux Etats membres le 1er mai.

Amnesty International invite la Présidence irlandaise à redoubler d'efforts pour mettre en oeuvre les directives sur la torture et promouvoir une ratification rapide en 2004 du protocole optionnel à la Convention de l'ONU contre la torture par tous les Etats membres et les pays en voie d'accession.

Défenseurs des droits humains

A l'occasion du 5ème anniversaire de la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme, Amnesty International a accueilli avec satisfaction l'annonce faite par les gouvernements irlandais et hollandais dans leur programme opérationnel commun pour 2004, selon laquelle ils proposeront au Conseil des directives concernant la politique de l'UE à l'égard des défenseurs des droits humains. L'Union européenne a salué à plusieurs reprises le rôle crucial joué par les défenseurs des droits humains. Le calendrier de la présidence irlandaise donne de nombreuses occasions de traduire cette reconnaissance publique en mesures concrètes pour assurer leur protection.

À la fin mai, les dirigeants des gouvernements de l'UE, d'Amérique latine et des Caraïbes se retrouveront au Mexique pour leur 3ème sommet. Dans toutes les Amériques, les défenseurs des droits humains se battent, souvent contre des montagnes, pour faire advenir des sociétés plus justes et plus équitables, pour protéger l'environnement, défendre les droits économiques, sociaux et culturels et demander justice pour des crimes contre l'humanité et pour des violations commises par des agents de l'état, tels que des exécutions extrajudiciaires, "disparitions" et torture.

Il existe une longue tradition de répression des individus courageux qui défendent les droits humains en Amérique latine et dans les Caraïbes. Amnesty International a étudié plus de cas d'assassinat de défenseurs de droits humains dans cette région que partout ailleurs dans le monde.

Amnesty International demande à la Présidence irlandaise d'inviter les partenaires de l'UE en Amérique latine et aux Caraïbes à saisir l'occasion du sommet de Mexico pour mettre en place une feuille de route en vue de la mise en oeuvre des principes de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, en prévoyant des mesures au niveau politique, juridique et pratique visant à améliorer l'environnement dans lequel les défenseurs des droits humains peuvent agir ainsi qu'à leur assurer directement protection.

Stratégie européenne en matière de sécurité

Si l'on regarde le tableau plus vaste des conflits qui durent et prolifèrent dans le monde entier, il devient de plus en plus clair que les droits humains constituent l'élément vital qui manque systématiquement dans la résolution des conflits et trop souvent dans la reconstruction postérieure aux conflits. Non seulement les normes des droits humains et du droit humanitaire

international sont ouvertement violées dans les conflits armés, la plupart des victimes étant des civils, mais il y a également une incapacité tout aussi inquiétante à placer les droits humains à l'ordre du jour de la paix. La sécurité des personnes et la responsabilité en matière de droits humains pendant et après les conflits devraient être au coeur de ces programmes.

L'adoption de la stratégie de sécurité européenne en décembre 2003 reflète l'ambition de l'UE de " partager la responsabilité de la sécurité mondiale et de la construction d'un monde meilleur ". Son cadre d'idées met avant la nécessité d'une gouvernance mondiale plus efficace et l'importance des droits, de la démocratie et du développement pour atteindre cet objectif.

Cependant, pour être réaliste, il faut d'abord se consacrer sans aucun doute aux aspects militaires de la gestion des crises, et l'approche globale de la prévention des conflits ainsi que les réformes d'ensemble risquent fort de ne pas se matérialiser. Et si l'engagement plus direct de l'UE dans les Balkans, en Afghanistan et en RDC est une bonne chose, il est clair qu'il est nécessaire de développer et de renforcer la dimension spécifique des droits humains dans le domaine de la résolution des conflits et de la gestion des crises.

Amnesty International appelle la Présidence irlandaise à faire de la notion de responsabilité en matière de droits humains et de l'état de droit une composante indispensable de la résolution des conflits ainsi que d'un engagement à long terme dans la reconstruction qui s'ensuit.

Contrôle des armes

Chaque jour, des millions d'hommes, de femmes et d'enfants sont confrontés à la menace de la violence armée. À chaque minute, l'un d'entre eux est tué. Les armes échappent à tout contrôle. L'impact de la prolifération générale et du mauvais usage des armes a maintenant atteint un point critique. La " guerre contre la terreur " aurait dû mobiliser la volonté politique pour empêcher les armes de tomber dans de mauvaises mains. Au lieu de cela, depuis le 11 septembre 2001, certains fournisseurs ont relâché leur contrôle de façon à armer de nouveaux "alliés contre le terrorisme", sans tenir compte de leur mépris des droits humains et du droit humanitaire.

La stratégie de sécurité européenne désigne la prolifération d'armes de destruction massive comme la seule menace très importante contre la paix et la sécurité et reconnaît que l'accès facile aux armes légères a contribué à affaiblir les structures étatiques et sociales dans de nombreuses parties du monde. L'objectif de la stratégie qui vise à contrer ces menaces en limitant la prolifération devra conduire l'UE à agir énergiquement contre la circulation anarchique de toutes les armes.

Malgré les dégâts qu'elles provoquent, il n'existe toujours pas d'accord international général et contraignant pour contrôler l'exportation des armes conventionnelles. Dans son domaine propre, le Code de conduite de l'UE sur les transferts d'armes est très loin de prévoir les contrôles

nécessaires, et il nécessiterait un renforcement conséquent pour le rendre plus efficace. Cependant, si l'on considère le commerce des armes comme un problème mondial des droits humains, une solution mondiale requiert aussi le soutien de l'UE. En partenariat avec OXFAM et le RAIAL (Réseau d'action internationale sur les armes légères), AI a lancé une campagne majeure pour faire pression en vue d'une telle solution, sous la forme d'un traité international sur le commerce des armes.

Amnesty International appelle la Présidence irlandaise à soutenir les efforts faits pour l'adoption d'un traité international sur le commerce des armes d'ici 2006 afin d'empêcher l'exportation des armes vers des pays où elles contribuent à des violations des droits humains et du droit humanitaire internationalement reconnus, ainsi qu'à encourager le soutien des Etats membres de l'UE dans ce but.

En même temps, Amnesty International demande à la Présidence irlandaise de prendre l'initiative d'une révision du fonctionnement du Code de conduite de l'UE sur les transferts d'armes, et de prendre des mesures pour améliorer son efficacité.

Directives concernant les enfants dans les conflits armés

En décembre 2003, le Conseil a adopté un nouvel ensemble de directives en matière de droits humains concernant les enfants dans les conflits armés. La surveillance, l'établissement de rapports et l'analyse des faits doivent fournir la base d'une action efficace pour influencer les pays tiers et les agents non étatiques, fournir une protection réelle aux enfants contre les effets des conflits armés, faire cesser l'utilisation d'enfants soldats et mettre fin à l'impunité.

Sans méconnaître l'importance du nouvel instrument que constituent ces directives, il existe des motifs de préoccupation concernant la capacité de l'UE à les mettre en oeuvre effectivement, compte tenu des ressources limitées et de la complexité des institutions. Un partenariat actif entre les institutions de l'UE, les Etats membres, les organisations internationales et la société civile est nécessaire pour contribuer au cours des deux premières années à surmonter les handicaps évidents, mais il faudra étudier énergiquement la possibilité de dégager les moyens et ressources nécessaires à long terme sur une base structurelle, par exemple par la création de la fonction de représentant spécial.

Amnesty International appelle les prochaines présidences à étudier la création d'une instance de coordination ayant les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre efficacement les directives concernant les enfants dans les conflits armés.

Responsabilité sociale des entreprises

On admet généralement que les agents non étatiques peuvent apporter une contribution essentielle à la protection et à la promotion de toute la gamme des droits humains. Le débat sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) s'est développé au sein de l'Union avec la création d'un forum européen multipartite qui rassemble le monde des affaires, les syndicats et les ONG autour de la Commission, pour explorer "l'opportunité de définir des principes directifs communs pour les pratiques et instruments de la RSE".

Le rapport de ce forum, qui doit paraître au milieu de l'année 2004, devrait marquer une étape importante vers l'établissement d'un cadre européen de la RSE, tant dans sa dimension interne (santé, sécurité et promotion des employés), qu'externe (droits sociaux, environnementaux et humains). Le principal défi sera de concilier les différences d'approche fondamentales entre le secteur des entreprises qui soutient que la RSE doit être gérée par elles-mêmes, et les ONG qui pensent qu'on ne peut pas se contenter d'une démarche volontaire pour cela.

Les Irlandais comme les Hollandais faisaient partie des gouvernements qui, lors de la conférence de la présidence italienne de novembre 2003 sur le rôle des politiques publiques dans la promotion de la RSE, ont montré beaucoup d'intérêt pour le développement de méthodes efficaces permettant de mettre en oeuvre la responsabilité sociale des entreprises. En fait, les autorités publiques, et notamment l'UE, constitueront un facteur crucial par la manière dont elles assumeront leur propre responsabilité et leur pouvoir réglementaire pour garantir un comportement responsable des entreprises, caractérisé par la transparence adéquate et l'acceptation de rendre des comptes.

Amnesty International appelle la Présidence irlandaise à faire en sorte que le débat sur la responsabilité sociale des entreprises n'élude aucunement la question de son impact sur les droits humains et que dans le développement d'un cadre européen, la responsabilité des entreprises ne soit pas abandonnée à leur seule bonne volonté.