

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE BRETAGNE SUD

ECOLE DOCTORALE N° 599
Droit et Science politique
Spécialité : Droit public

Par

Mohamed BEN MENDIL

**La question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord
d'association entre la Tunisie et l'Union européenne**

Thèse présentée et soutenue à VANNES, le 13 décembre 2021
Unité de recherche : Lab-LEX
Thèse N° : 611

Rapporteurs avant soutenance :

Monsieur Riadh JAIDANE, Maître de Conférence HDR, Université Côte d'Azur
Monsieur Malik BOUMEDIENE, Maître de Conférence HDR, Université Grenoble Alpes

Composition du Jury :

Président : Prénom Nom Fonction et établissement d'exercice (9) (*à préciser après la soutenance*)
Examineurs : Monsieur Riadh JAIDANE, Maître de Conférence HDR, Université Côte d'Azur
Monsieur Malik BOUMEDIENE, Maître de Conférence HDR, Université Grenoble Alpes
Madame Carole BILLET, Maître de Conférence, Université de Nantes
Madame Stéphanie RENARD, Maître de Conférence HDR, Université Bretagne Sud
Monsieur Valère NDIOR, Professeur, Université de Bretagne Occidentale
Dir. de thèse : Monsieur Éric PECHILLON, Professeur, Université Bretagne Sud

« L'université n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières de l'auteur. »

Dédicace

*À mes très chers parents
À ma chère épouse Manon
À mon fils Elyes
À ma famille et mes amis
À tous ceux à qui ma réussite tient à cœur*

À tous ceux qui sont au ciel et qui ont combattu pour la liberté

Remerciements

La thèse, selon le doyen Georges VEDEL, serait « la dernière aventure véritablement solitaire ». Certes, le travail de recherche des documents, leur lecture et leur analyse, l'élaboration de la pensée ainsi que la longue et fastidieuse phase de rédaction du manuscrit, page après page, jour après jour, donnent à penser que le doctorant est un ermite coupé du monde, et tout entier attaché à son labeur. Cependant, il n'en est rien. En effet, aucune aventure de cette ampleur ne se réalise véritablement seul. Prenons comme exemple un boxeur téméraire montant sur le ring : même si, lors du combat, celui-ci est seul face à l'adversaire, il n'en demeure pas moins accompagné ; pensons, au premier chef, au *coach*, ou aux divers entraîneurs, qui ont déployé tout leur savoir-faire pour préparer techniquement et physiquement le boxeur, mais aussi aux soigneurs, qui se sont occupés de la santé et du bien-être de l'athlète, aux supporters, venus donner de la voix pour leur champion préféré...

Ainsi, tout comme le boxeur, sportif que je suis également dans la vie, qui monte sur le ring pour un combat décisif, peut compter sur tout un ensemble de personnes qui lui sont dévouées, le doctorant que j'ai été a pu compter sur l'aide de nombreux soutiens. C'est grâce à eux que, malgré les nombreuses difficultés, les coups que j'ai encaissés, je me suis toujours relevé, j'ai remis mes gants, j'ai repris mon stylo ou mon clavier d'ordinateur, et je suis remonté sur le ring, je me suis remis en question, j'ai changé de stratégie, et j'ai recommencé à écrire avec courage et abnégation.

C'est pourquoi, mes premiers remerciements vont à mon directeur de recherche-coach Monsieur le professeur Éric Péchillon, qui a accepté de relever le défi, et qui m'a amené au terme du combat. Ses conseils, ses orientations et sa confiance m'ont donné la détermination nécessaire à ce combat.

Je remercie également l'Université Bretagne Sud et son école doctorale de droit et de sciences politiques, le LAB-LEX, de même que tous leurs responsables et personnels administratifs, pour l'accueil bienveillant et l'aide fournie.

Je tiens aussi à exprimer ma plus sincère reconnaissance à Monsieur Marcel Marty, conservateur en chef de bibliothèque qui, il y a quelques années, m'a embauché comme étudiant-moniteur de bibliothèque, a reconduit mon contrat, puis, quand j'ai délaissé les fonctions de moniteur pour celles de chargé de cours, a accepté de porter son regard aiguisé sur mon travail de recherche.

Aux membres du jury qui me font l'honneur d'être présents pour cette phase ultime, je suis profondément reconnaissant car, à la fin du combat, c'est à eux que revient la lourde et difficile tâche de l'évaluation du résultat.

J'adresse des remerciements tous particuliers à mes parents, Naziha et Salah, qui nous ont permis, mes frères et moi, de réaliser ce à quoi nous aspirions, et nous en ont donné les moyens. Je crois que ce travail est le témoignage d'une leçon retenue. Merci, mes chers parents, pour votre soutien indéfectible, dans les voies parfois longues et toujours tortueuses que nous avons chacun décidé de suivre.

Enfin, c'est grâce à l'amour, à la tendresse et à l'affection des miens que j'ai pu tenir jusqu'au bout, et garder intacte la ténacité nécessaire au combat. Je pense particulièrement à ma très chère épouse Manon, mes beaux-parents Claire et Bernard, et à mon fils Elyes.

Elyes, je te dédie ce travail.

J'adresse également un message de sympathie et de gratitude à toutes celles et tous ceux qui m'ont aidé tout au long de mon parcours, et que, malheureusement, je ne puis citer ici.

Sommaire

PREMIERE PARTIE : La prise en compte progressive des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE

Titre 1 : Le processus de Barcelone et la place des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE

Chapitre I : L'impact du processus de Barcelone pour l'intégration des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE

Chapitre II : La place des droits de l'Homme dans l'accord d'association

Titre 2 : Les mécanismes et les instruments de prise en compte des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE

Chapitre I : Les mécanismes euro-méditerranéens de prise en compte des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association

Chapitre II : Les instruments financiers en faveur de la promotion des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE

DEUXIEME PARTIE : L'effectivité du respect des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE et la nouvelle ère du partenariat

Titre 1 : La concrétisation de l'accord d'association Tunisie-UE dans les perspectives du respect des droits de l'Homme

Chapitre I : L'inflation des instruments garantissant le respect des droits de l'Homme dans l'UE et en Tunisie

Chapitre II : La mise en œuvre de la conditionnalité de l'accord d'association : une contribution à l'effectivité des droits de l'Homme en Tunisie ?

Chapitre III : Le renforcement des divers mécanismes de protection des droits de l'Homme en Tunisie dans le cadre de l'accord d'association avec l'UE

Titre 2 : L'accord d'association et la nouvelle ère du partenariat avec l'Union européenne

Chapitre I : La concrétisation d'un nouveau partenariat à partir de la Politique européenne de voisinage

Chapitre II : La nouvelle ère du partenariat Tunisie-UE : le statut de partenaire privilégié

Liste des abréviations et des sigles

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
ACR	Accords Commerciaux Régionaux
AELE	Association européenne de libre-échange
AFDT	Annuaire français de droit international
Aff.	Affaire
AFRI	Annuaire Français de Relations Internationales
ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange de l'Amérique du Nord
APEM	Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne
APP	Assemblée parlementaire paritaire Tunisie-UE
ARP	Assemblée de représentants du peuple
BEI	Banque européenne d'investissement
Bull.	Bulletin
c/	contre
CA	Conseil d'Association
CAGRE	Conseil Affaires générales et relations extérieures
CARDS	Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation
CDR	Comité des Régions
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CESE	Conseil économique et social européen
Cf.	Confer
CCG	Conseil de coopération du Golf
CIG	Conférence intergouvernementale

CIJ	Cour International de Justice
Civitas Europa	Revue Juridique sur l'évolution de la Nation et de l'État
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COLIBE	Commission des libertés individuelles et de l'égalité
Coll.	Collection
COPS	Comité politique et de sécurité
COM	Communication de la Commission européenne
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CPI	Cour pénale internationale
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
CSCM	Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée
CTF	Coopération transfrontalière
Dir.	Sous la direction de
DG	Direction générale
Droit	Revue française de théorie, de philosophie et de cultures juridiques
DUDH	Déclaration Universelle des droits de l'Homme
Ed.	Edition
EEE	Espace économique européen
EFAR	European Foreign Affairs Review
ELR	European Law Review
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
Erasmus	European Region Action Scheme for the Mobility of University Students
Et alii	Et autres
etc.	et cetera

EuroMeSCo	Euro-Mediterranean Study Commission
EUROPOL	Office européen de police
Fasc.	Fascicule
FEDD	Fonds européen pour le développement durable
FEMIP	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
FEMISE	Réseau euro-méditerranéen d'instituts économique
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures
FMI	Fonds Monétaire International
GATT	General Agreement on tariffs and trade
GRIP	Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité
ibid.	ibidem (au même endroit)
IDE	Investissements Directs Etrangers
IDI	Institut de droit international
IEMed	Institut européen de la Méditerranée
IEDDH	Instrument financier pour la démocratie et les droits de l'Homme dans le monde
IEV	Instrument européen de voisinage
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IFRI	Institut français des relations internationales
in	dans
infra	ci-dessous
JAI	Justice et Affaires Intérieures
JDE	Journal de droit européen
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JORT	Journal officiel de la République tunisienne
JOIN	Communication, rapports, livres blancs, propositions, adoptés

conjointement par la Commission et le Haut représentant

JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
L	Législation (numérotation JO)
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
loc. Cit.	Loco citato (passage cité)
MEDA	Mesures d'accompagnement financier et technique à la réforme de structures économiques et sociales dans le cadre du PEM
MENA	Middle East North Africa
N°	Numéro
NOEI	Nouvel ordre économique international
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de Communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OLP	Organisation de Libération de la Palestine
OMC	Organisation mondiale de commerce
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
op. cit.	Opere citato (ouvrage cité)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
p.	page
pt.	Point
PA	Plan d'Action
PAS	Programme d'ajustement structurel
PASA	Plan d'Action pour la mise en œuvre du Statut avancé
PAC	Politique Agricole Commune
PB	Processus de Barcelone

PE	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
PED	Pays en voie de développement
PEM	Partenariat euro-méditerranéen
PESC	Politique extérieure et de sécurité commune
PESD	Politique extérieure de sécurité et de défense
PESM	Pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée
PEV	Politique européenne de voisinage
PIB	Produit Intérieur Brut
PIN	Programme Indicatif National
PIR	Programme Indicatif Régional
PMG	Politique Méditerranéenne Globale
PMR	Politique Méditerranéenne Rénovée
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PTM	Pays tiers méditerranéens
PUF	Presses universitaires de France
PVD	Pays en voie de Développement
RAE-LEA	Revue des affaires européennes – Law & european affairs
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye
RCADE	Recueil des cours de l'Académie de droit européen
Règl.	Règlement
Rec.	Recueil
RELEX	Relations extérieures
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public

RIDC	Revue internationale de droit comparé
RMCUE	Revue du Marché Commun et de l'Union européenne
RTDE	Revue trimestrielle du droit européen
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'Homme
s.	et suivants (e)s
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SEC	Documents internes de la Commission européenne
SFDI	Société française pour le droit international
Spéc.	Spécialement
Supra	plus haut
suiv.	suivant
SG/HR	Secrétaire Général/Haut Représentant
TCEE	Traité instituant la Communauté économique européenne
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UA	Union Africaine
UEM	Union Européenne et Monétaire
UE	Union européenne
UEO	Union d'Europe Centrale
UMA	Union du Maghreb Arabe
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UEO	Union de l'Europe occidentale
UM	Union méditerranéenne
UpM	Union pour la Méditerranée
V.	Voir

Vol.

Volume

ZLE

Zone de libre-échange

Avertissement

Cette étude prend en compte l'état des relations entre l'Union européenne et la Tunisie jusqu'au 31 janvier 2021. Les événements survenus après cette date, ainsi que l'actualité des différentes négociations entre les parties concernant l'avenir de l'accord d'association et le partenariat, ne sont pas l'objet de réflexions approfondies dans ce travail de recherche.

Epigraphe

إِذَا لَشَعْبِي وَمَا أَرَادَ لِحَيَاتِهِ
ف- ذَنْ يَسْتَجِيبُ
لِقَدْرِ

و بَدَلُهُ لِي أَنْ يَنْجِي
وَ بَدَلُهُ لِي أَنْ يَنْقُصَ رِ

* « *Lorsqu'un jour, le peuple aspire à vivre,*

Le destin se doit de répondre !

Les ténèbres se dissiperont !

Et les chaînes se briseront ! » - Abou el Kacem Chebbi (1909-1934)

* « *La question des droits de l'homme est omniprésente : partout, en toutes occasions, on les invoque ; ils représentent, de façon confuse, une aspiration à la liberté que l'on identifie avec l'idéal démocratique, voire avec la « civilisation » en tant que telle » - Guy HAARSCHER, Philosophie des droits de l'homme, 2ème édition, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1989, p. 7.*

* « *On devient champion grâce à ce qu'on ressent ; un désir, un rêve, une vision » - Mohamed Ali (1942-2016)*

INTRODUCTION GENERALE

« L'idéologie est incluse dans le droit en ce sens que le droit est inséparable d'un système de valeurs. C'est dans un tel système, en effet, qu'il puise sa légitimité et le fondement de son autorité. Le respect du droit s'ancre dans l'acceptation des valeurs qu'il représente ou qu'il sert et sa contestation est toujours d'abord contestation de ces valeurs »,

Michel VIRALLY¹

La prise en compte de la question des droits de l'Homme dans les relations extérieures de l'Union européenne ne constitue ni une stratégie nouvelle ni une politique qui lui est propre. En parallèle de l'évolution du droit international en ce domaine², l'étude des rapports internationaux permet de relever le foisonnement des références aux droits de l'Homme, voire la tendance de ces droits à se constituer en « politique publique internationale »³. En effet, la pratique extérieure de l'Union européenne participe à ce mouvement général visant à faire de l'engagement en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'Homme un critère primordial au niveau international. Ainsi, même si elle ne représente pas une spécificité européenne, la politique des droits de l'Homme n'est pas véritablement un objet nouveau dans l'action extérieure de la Communauté/Union européenne. En fait, bien avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, traité qui a fait du respect des droits de l'Homme une composante essentielle de ses relations extérieures⁴, certains juristes évoquaient une véritable « diplomatie des droits de l'Homme »⁵. Le développement des rapports commerciaux et économiques a permis à l'Union européenne de faire valoir une politique extérieure avec les États tiers, fondée sur la subordination de ces relations au respect de certains principes relatifs aux droits de l'Homme et à l'État de droit. Il s'agit d'une pratique qui s'est exercée implicitement au départ, puis, qui s'est exprimée de manière explicite dans le lien entre relations économiques et commerciales et objectifs de politique étrangère⁶. En s'appuyant donc sur des accords

¹ Michel VIRALLY, « Panorama du droit international contemporain : cours général de droit international public », RCADI, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1983, vol.183, p. 33.

² Voir Hubert THIERRY, « L'évolution du droit international. Cours général de droit international public », RCADI, 1990, pp. 9-186.

³ Max GOUNELLE, « La démocratisation, politique publique internationale », *in*, « L'évolution du droit international », Mélanges offerts à Hubert Thierry, Paris, Pedone, 1998, pp. 201-213.

⁴ Jean-François AKANDJI-KOMBE, « La politique extérieure de la Communauté européenne en matière des droits de l'Homme », Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Picardie, septembre 1992, 368 p.

⁵ Emmanuel DECAUX, « La PESC et la diplomatie des droits de l'Homme », *in* Fenet (A) et Sinay-Cytermann (A) (dir.), Union européenne : intégration et coopération, Paris, PUF, 1995., pp. 223-244.

⁶ Tanguy DE WILD D'ESTMAEL, « La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne », Bruxelles, Bruylant, 1998., 408 p.

économiques, l'Union européenne a recours à divers moyens d'action financiers et commerciaux dont la finalité politique est désormais clairement affichée. Cette finalité politique s'est affirmée au fil de la construction européenne pour apparaître sous sa forme la plus accomplie à travers l'insertion de la conditionnalité politique. Autrement dit, l'introduction de la clause « droits de l'Homme » dans un accord économique et commercial avec un pays tiers, comme c'est le cas de l'accord d'association conclu avec la Tunisie en 1995.

Alors que la notion de conditionnalité « droits de l'Homme » fait l'objet d'un usage fréquent et abondant, du point de vue juridique, ce concept suscite un débat non encore clos. En effet, la question des droits de l'Homme fait de plus en plus l'objet d'inquiétudes ; elle provoque des controverses sur le plan doctrinal et des polémiques au niveau de l'analyse des relations internationales. Effectivement, les droits de l'Homme sont tantôt, considérés comme étant une condition à la coopération et au partenariat ; tantôt, ils sont utilisés à des fins géopolitiques et stratégiques. Certains États font des droits de l'Homme une surenchère sémantique afin de bénéficier d'aides et acquérir une certaine légitimité, contribuant ainsi à la banalisation de la question du respect des droits de l'Homme.

Au cours de ce travail de recherche, les différents aspects ainsi que l'usage multiple et complexe de la question du respect des droits de l'Homme seront traités à travers l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne. En vertu de l'article 2 de cet accord d'association, la question des droits de l'Homme et du respect des principes démocratiques sont l'objet de l'« élément essentiel » de l'accord. Néanmoins, ce travail de recherche dépasse la simple analyse du débat sur la validité de l'insertion d'une clause de conditionnalité « droits de l'Homme » dans l'accord d'association Tunisie-UE, conformément aux règles fondamentales du droit international et, notamment, au principe de non-intervention. L'accord d'association qui constitue le fondement des rapports entre la Tunisie et son premier partenaire commercial, qui est aussi son principal donateur, marque une novation juridique à travers l'introduction de la question des droits de l'Homme. Le texte de l'accord concrétise les objectifs affichés dans la Déclaration de Barcelone, fondation d'un partenariat euro-méditerranéen (PEM). Autrement dit, l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne constitue un point de départ pour la réalisation du processus de Barcelone comme cadre global du PEM. Cependant, l'ancrage de l'accord d'association dans le PEM n'a pas empêché une évolution dans l'approche et la stratégie de sa mise en œuvre, et ce, parallèlement au développement de la construction européenne, ainsi qu'aux remous du contexte politique en Tunisie. L'étude des droits de l'Homme dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE se prête mal à une conceptualisation juridique précise permettant de dissiper toutes les incertitudes qui entourent la question du respect des droits de l'Homme dans l'accord d'association. C'est pourquoi, il est

indispensable d'analyser l'accord d'association comme étant un texte fondamental dans les rapports entre la Tunisie et l'Union européenne.

La Tunisie a été le premier pays méditerranéen à signer un accord d'association suite à la conférence de Barcelone, en juillet 1995. Cet accord constitue une base juridique pour les relations Tunisie-Union européenne, alors que ce petit pays de l'Afrique du nord avait entretenu, pendant de nombreuses années, des rapports bilatéraux avec différents pays de la communauté économique européenne, et, essentiellement, la France.

Toutefois, l'accord d'association Tunisie-Union européenne, entré en vigueur le 1^{er} mars 1998, renforçait l'aspect économique de la relation entre les deux parties en établissant une zone de libre-échange. Cependant, il a surtout établi une coopération dans les domaines politique, social, scientifique et culturel. Il a défini, par ailleurs, le cadre général de la coopération financière, afin d'accompagner les dispositions de l'accord et le processus de réformes du pays. Le dialogue politique établi par cet accord a permis de couvrir tant les questions politiques (internationales, internes, droits de l'homme et démocratie), que les questions de migration et autres sujets d'intérêt commun.

Cet accord d'association qui s'inscrit dans le cadre général du partenariat euro-méditerranéen et d'une politique globale pour la région euro-méditerranéenne, vise à favoriser l'émergence d'un espace commun de paix et de stabilité en Méditerranée. Cet objectif doit être atteint grâce au dialogue politique multilatéral, en complément des dialogues bilatéraux prévus par les différents accords d'association euro-méditerranéens. Dès lors, les partenaires s'engagent à respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, par l'application des principes de la Charte des Nations Unies, de la déclaration universelle des droits de l'Homme et du droit international, ainsi qu'à respecter les principes de l'État de Droit et de la démocratie. Cela n'empêche en rien le droit de chaque partenaire de choisir et développer librement son système politique, socioculturel, économique et judiciaire, tout en respectant la souveraineté des États, et les aspects de coopération financière, sociale, culturelle et humaine.

Par ailleurs, les droits de l'Homme et les libertés fondamentales représentent une dimension essentielle dans le dialogue engagé entre l'Union européenne et la Tunisie, à la fois dans le contexte régional du processus de Barcelone et dans l'accord d'association conclu entre les deux parties. Il y est fait référence de façon significative et explicite aux droits de l'Homme dans les premier et troisième volets, ainsi que dans le préambule⁷ de la déclaration de Barcelone.

⁷ Dans le préambule les pays partenaires se déclarent : « convaincus que l'objectif général consistant à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'Homme... »

L'insertion de cette dimension relative à l'importance du respect de certaines valeurs communes revêt une fonction essentielle, celle d'« éveiller l'attention sur les atteintes aux droits de l'Homme par le passage du niveau national au niveau international, et d'en faire un objet légitime des relations réciproques »⁸.

Cette vision de la démocratie et du respect des droits de l'Homme comme facteur de sécurité a pris une autre dimension depuis le 11 Septembre 2001. La dimension libératrice du changement de régime a cessé d'occuper le premier rang des bienfaits de la démocratie, pour céder la place à sa dimension sécuritaire⁹. De ce fait, l'Union européenne semble déterminée à proposer son aide financière, notamment en contrepartie de progrès concrets en faveur du respect de certaines valeurs communes et de la mise en œuvre effective des réformes politiques, économiques et institutionnelles dans la perspective du respect des droits de l'Homme.

Même si la Tunisie représente un modèle de réussite économique et social, surtout que, dans ces domaines, l'alignement sur la législation européenne est assez bien accepté et engagé, la situation des droits de l'Homme et des valeurs démocratiques demeure la seule ombre au tableau ; les réformes dans ce domaine progressent lentement.

A l'instar des autres États arabes partenaires de l'Union européenne, la Tunisie se montre récalcitrante pour engager des réformes politiques démocratiques, ce qui influence négativement la mise en œuvre de l'accord d'association avec le partenaire européen, concernant son aspect relatif au respect des droits de l'Homme et à l'établissement de l'État de Droit. De surcroît, la Tunisie a fustigé à maintes reprises le discours moralisateur, voire messianique, de l'Union et de ses États¹⁰. Ainsi, si la démocratisation et le respect des droits de l'Homme constituent constamment la pomme de discorde dans les relations de l'Union avec la Tunisie sur la base de l'accord d'association, c'est notamment en raison d'une différence fondamentale d'approche. Bien que l'Union européenne insiste sur le caractère « commun » de ces valeurs et s'attache à rappeler qu'un consensus international est établi de longue date, consensus selon lequel « les droits de l'Homme et les libertés fondamentales sont universels, indivisibles et interdépendants »¹¹, l'approche de la Tunisie semble ambiguë sur la valeur universelle des droits de l'Homme.

⁸ RIEDEL (E) et WILL (M), « Clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des Communautés européenne », in *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, sous dir. P. ALSTON, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 773.

⁹ WHITEHEAD (L), « Entreprises de démocratisation : le rôle des acteurs externes », *Critique internationale*, n°24, juillet 2004, p.121.

¹⁰ DELAPLACE (D), « l'union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement » *Revue trimestrielle de droit européen*, juillet-septembre 2001, n°3, p.609.

¹¹ Commission des Communautés européennes, « Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'Homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens » Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen 21.05.2003 COM(2003) 294 final.

Le rapport du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe paru en 2002 a tiré la sonnette d'alarme sur l'état des libertés dans le monde arabe. Ces pays¹² souffrent en effet d'un déficit de liberté, traduit par de mauvais résultats en termes de gouvernance et de libertés fondamentales. Le constat d'échec dressé par ce rapport concerne, entre autres, des partenaires de l'Union européenne¹³, dont la Tunisie. Cela a remis en cause les efforts engagés par l'Union européenne pour assurer la mise en œuvre de l'accord d'association dans tous ses aspects, et, notamment, sur le volet du respect des droits de l'Homme. Cette situation impose une nouvelle ère de partenariat bâtie sur des réformes indispensables en vue de concrétiser les perspectives du respect des droits de l'Homme.

Dans cette perspective, la révolution populaire survenue en Tunisie le 14 janvier 2011 marque la fin d'un régime autoritaire, et l'avènement d'un grand mouvement de libération dans plusieurs pays arabes. Ce que l'on nomme le « Printemps arabe », a constitué une rupture violente et brutale avec les dictatures au pouvoir, et marque l'intention d'établir les valeurs démocratiques et le respect des droits de l'Homme.

Cette révolution, qui a pris de court le monde entier, a suscité une réaction extrêmement positive de la part du partenaire européen. C'est ainsi que le plan d'action 2013-2017, introduit par la Commission européenne, déclare ouvertement : « La Tunisie a entamé, depuis le 14 janvier 2011, une nouvelle page de son histoire moderne, marquée par une révolution pacifique pour la dignité et la liberté, dont le seul acteur a été le peuple tunisien. Cette révolution a jeté les bases pour le développement d'une véritable démocratie, fondée sur l'État de droit et le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Ce sont ces valeurs, désormais partagées avec l'Union européenne, qui motivent l'aspiration des deux parties à hisser leurs relations à un niveau supérieur et plus stratégique, à savoir le partenariat privilégié. Grâce à la révolution, des perspectives radicalement différentes s'ouvrent aujourd'hui dans les relations entre la Tunisie et l'Union européenne. L'UE est déterminée à s'engager sur le long terme à côté de la transition démocratique tunisienne, consciente que sa réussite aura des répercussions positives à la fois pour la prospérité de la Tunisie mais également pour l'ensemble de la région. L'appui à la transition tunisienne constitue, en effet, une opportunité historique pour l'Union européenne afin de répondre de manière substantielle, efficace et positive aux défis posés tant à la Tunisie que par le « Printemps arabe », conformément à la réorientation de la politique de voisinage décidée en 2011 »¹⁴.

¹² Algérie, Arabie Saoudite, Bahreïn, Comores, Djibouti, Egypte, Emirats arabes Unis, Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Mauritanie, Maroc, Oman, Palestine, Qatar, Somalie, Soudan, Syrie, Tunisie, Yémen.

¹³ Ces partenaires méditerranéens sont : l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie, la Tunisie et l'Autorité palestinienne.

¹⁴ Commission européenne, Relations Tunisie-Union européenne : un partenariat privilégié Plan d'action 2013-2017, p.3.

Par conséquent, une nouvelle approche a été définie par l'Union européenne et le partenaire tunisien en vue d'entretenir des réformes basées sur une responsabilité mutuelle et un attachement commun aux valeurs universelles des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de Droit. Dès lors, les deux partenaires ont avoué à demi-mot l'échec de la mise en œuvre d'un véritable partenariat fondé sur le respect des droits de l'Homme, suite à l'inefficacité de l'accord d'association liant les deux parties. L'Union européenne a ainsi affirmé dans le même document du plan d'action 2013-2017, suite à de nombreuses négociations et visites diplomatiques des hauts responsables des deux parties : « Dans ce contexte, les conditions sont réunies pour que la Tunisie et l'Union européenne passent à un niveau supérieur et plus stratégique d'approfondissement de leurs relations et d'intégration, compte tenu d'ambitions réciproques plus élevées(...) La Tunisie et l'Union européenne partagent également la vision que le renforcement de la libéralisation économique et de l'intégration économique et sociale constituent une source de croissance et d'emploi en vue de promouvoir le développement solidaire et la prospérité partagée.

Dans le cadre du partenariat privilégié, la Tunisie souhaite accéder à un nouveau palier d'intégration avec l'UE qui soit le plus élevé possible.

Ce nouveau statut traduit la volonté des deux parties de s'inscrire dans une dynamique de rapprochement qui dépasse les frontières du libre-échange et qui inclut une mobilité effective des personnes mutuellement bénéfique et un meilleur partage du savoir »¹⁵.

Cette déclaration a constitué naissance à une nouvelle étape pour le partenariat tuniso-européen en donnant un nouveau souffle à l'accord d'association liant les deux partenaires. En rappelant les différentes étapes des rapports entre les deux parties, ayant comme origine le premier accord de coopération de 1969, suivi par la conclusion d'un accord d'association en 1995, et en passant par le premier plan d'action adopté en 2005 dans le cadre de la politique européenne de voisinage, l'Union européenne accorde le statut de partenaire privilégié à la Tunisie le 19 novembre 2012, à Bruxelles, dans le cadre de la 9^{ème} session du Conseil d'association Tunisie-Union européenne¹⁶. Lors de cette session de négociations tuniso-européennes, la Tunisie a convenu avec l'Union européenne d'un plan d'action qui concernera les domaines politique, économique, social et financier, et ce au cours de la période 2013-2017. Il s'agit de promouvoir le dialogue politique et d'intensifier les échanges économiques en vue de créer un espace économique commun qui ouvre des perspectives aux exportations tunisiennes sur le marché

¹⁵ Commission européenne, Relation Tunisie-Union européenne : un partenariat privilégié Plan d'action 2013-2017, p.4.

¹⁶ La réunion du Conseil d'association Tunisie-Union européenne a été présidée par le ministre des affaires étrangères Rafik Abdesslem, le Commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage Stefan Fule et la ministre chypriote des affaires étrangères (dont le pays préside l'Union européenne) Erato Kozakou-Marcoullis.

européen, mais aussi de développer la coopération dans les domaines de la recherche scientifique, de l'enseignement supérieur, des affaires sociales et de l'aide pour surmonter les difficultés de la transition démocratique, et garantir le respect des droits de l'Homme.

Dans ce cadre évolutif, et dans une atmosphère de mutation géopolitique dans la région euro-méditerranéenne, l'Union européenne a mis l'accent sur l'aspect social et humain du partenariat tuniso-européen. C'est pourquoi, l'Union a exprimé sa volonté : « sur base de la mise en œuvre du partenariat privilégié, conformément à l'article 8 du traité sur l'Union européenne et aux aspirations de l'Union européenne et de la Tunisie d'approfondir leurs relations, les parties conviennent d'entamer la réflexion sur la possibilité de parvenir à un nouvel accord régissant les relations réciproques »¹⁷.

Par conséquent, l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne comme socle des relations entre les deux parties, a connu beaucoup d'évolutions dans l'approche de sa mise en œuvre, et spécifiquement en matière de droits de l'Homme. Cette analyse nécessite la clarification des éléments caractéristiques de la recherche (I), ainsi que des éléments de la méthodologie et de la problématique de cette étude (II).

I. Les éléments caractéristiques de la recherche

Les différentes approches, les visions stratégiques et les techniques de mise en œuvre de la question du respect des droits de l'Homme, imposent une analyse approfondie des relations entre la Tunisie et l'Union européenne afin de déterminer leur signification, leur portée, leurs limites et, notamment, les spécificités juridiques de ces rapports. Certes, cette étude se focalise sur une analyse juridique, mais le « *juridisme* »¹⁸ ne permet pas de saisir la complexité des relations entre la Tunisie et l'Union européenne. C'est pourquoi, la démarche dépasse le simple paradigme juridique, traitant une complexité orientée vers la multitude d'interférences et d'interactions entre les approches, et les divers aspects des rapports entre les deux parties de l'accord. La méthode et les différents champs d'analyse permettent d'éclaircir cette complexité dans les relations Tunisie-UE. Dès lors, traiter la question du respect des droits de l'Homme dans les relations entre la Tunisie et l'Union européenne implique la précision des considérations terminologiques du domaine de l'étude (A) ainsi que la définition du contexte général de la recherche (B).

¹⁷ Idem cité p.6

¹⁸ François GÉNY, Science et technique en droit privé positif : nouvelle contribution à la critique de la méthodologie juridique. Tome IV, Rapports entre l'élaboration scientifique et l'élaboration technique du droit positif (Le conflit du droit naturel et de la loi positive), Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1924, XXIX-265 p., p. 12.

A. Les considérations terminologiques du domaine de l'étude

Plusieurs considérations terminologiques sont caractéristiques de cette étude relative à la question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne. Ces caractéristiques permettent à la fois de structurer les approches et les analyses, et de concrétiser l'originalité des aspects traités dans la recherche. Le thème abordé dans cette étude impose la clarification des aspects terminologiques du domaine de cette recherche, qui oscillent entre le droit de l'Union européenne et le droit international. En effet, l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union fait suite à des liens plus anciens entre les deux parties, à travers les rapports de coopération, les échanges économiques et commerciaux... De ce fait, les relations entre les deux parties se situent dans une dynamique multiple et évolutive, spécialement sur le plan juridique. Néanmoins, il faut définir le cadre de cette recherche qui se focalise sur les relations extérieures de l'Union européenne en s'appuyant, notamment, sur les rapports juridiques, et extra-juridiques, avec la Tunisie. La question des droits de l'Homme qui fait l'objet de cette étude se fonde sur l'accord d'association comme étant une novation juridique (a) dans les rapports entre la Tunisie et l'Union européenne. L'évolution des différents instruments relatifs à la question des droits de l'Homme afin de mettre en œuvre l'accord d'association a conduit à ce que les rapports entre les parties forment une ingénierie juridique créant un partenariat (b). C'est pourquoi, tout au long de cette étude, les notions d'association et de partenariat seront utilisées ; il faut ainsi les définir avant d'identifier la clause relative aux droits de l'Homme (c) insérée dans le cadre conventionnel des relations entre la Tunisie et l'Union européenne.

a. La novation juridique : l'association

La conclusion des accords d'association est fondée sur l'article 238 TCEE (ex-article 310 TCE), actuellement article 217 TFUE, qui précise que l'association se caractérise par trois éléments : des droits et obligations réciproques, des actions en commun, et des procédures particulières. Conséquemment, l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne est conclu sur ce fondement juridique. Il représente la concrétisation d'un accord négocié avec l'Union en respectant la souveraineté et l'indépendance de la décision à s'engager en vertu de ce lien contractuel. L'accord d'association se manifeste comme une catégorie d'accords internationaux

de l'Union européenne¹⁹. Cette notion d'association, bien qu'elle représente une innovation juridique dans le droit de l'Union européenne, demeure également intrinsèquement liée à un accord international conformément aux règles de droit international public.

En revanche, la mise en œuvre de ce concept juridique « association » permet, à travers les droits et obligations réciproques et les actions communes entre la Tunisie et l'Union européenne, la participation de l'« associé » à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union (essentiellement dans la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, la maîtrise des flux migratoires...). L'association, conformément au droit de l'Union européenne, donne naissance à un processus délibératif commun entre la Tunisie et l'Union dans le cadre des institutions paritaires. Ces institutions paritaires traitent tous les sujets relatifs aux domaines de l'accord d'association entre les deux parties, dont la question du respect des droits de l'Homme.

En outre, les éléments juridiques de l'accord d'association ne délimitent pas le champ matériel de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne. Il semble que la rédaction lacunaire de l'article 310 TCE, présente l'accord d'association comme étant un instrument juridique stratégique pour l'Union européenne dans la mesure où, ni le champ matériel de l'accord ni la nature de la compétence, ne sont clairement déterminés. Dès lors, cette faille concernant les périmètres de « l'association » donne une opportunité d'intervention large et exclusive à l'Union européenne dans le cadre de ses rapports avec la Tunisie en vertu de l'accord d'association. C'est pourquoi le champ matériel des accords d'association conclus par l'Union avec les pays tiers s'est étendu au fil de la construction européenne. En effet, dans un premier temps, les accords d'association affichaient la volonté de promouvoir une coopération globale en vue de contribuer au développement économique et social des pays tiers, non seulement à travers la libéralisation des échanges commerciaux, mais, également, *via* la coopération en matière d'éducation, d'environnement, de lutte contre le terrorisme...

Les accords conclus à partir des années 90, notamment avec les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), font apparaître l'insertion d'une clause « droits de l'Homme », ou clause de conditionnalité politique. Cette clause exprime la volonté de l'Union européenne de renforcer le respect des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit, dans les pays tiers « associés », en vertu de l'accord d'association.

La pratique conventionnelle de l'Union européenne sur le fondement de l'article 217 TFUE, bien qu'elle soit évolutive, permet de mieux appréhender la notion d'« association ». La définition proposée par Dominik HANF et Paho DENGLER présente l'association comme

¹⁹ Voir Josiane AUVRET-FINCK, « Accord d'association », in Ami BARAV, Christian PHILIP (dir.), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, PUF, 1993, XVI-1180 p., p. 6-12, p. 6.

étant : « l'organisation d'une coopération – économique et, dans la mesure de l'expansion des compétences communautaires au fil des années, également politique – entre un État tiers ou une organisation internationale et la Communauté, au sein d'organes paritaires propres à l'association ayant compétence pour prendre des décisions ayant un effet contraignant pour les parties contractantes tout en créant un lien « particulier et privilégié », voire durable »²⁰. Il est toutefois regrettable que les rédacteurs du Traité de Lisbonne n'aient pas apporté de précisions substantielles à la notion d' « association » à travers l'article 217 TFUE.

Nonobstant, l'évolution des rapports entre les « associés » a établi une dynamique juridique dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'association. C'est ainsi que la notion de « partenariat » a fait son apparition, consolidant les liens entre la Tunisie et l'Union européenne.

b. L'ingénierie juridique : le partenariat

La notion de partenariat demeure juridiquement problématique au regard des différentes catégories d'accords internationaux conclus par l'Union européenne. Une définition précise de cette notion nouvelle dans les rapports entre la Tunisie et l'Union est difficile à proposer, car le partenariat se situe dans « le maquis des qualifications »²¹ des accords extérieurs de l'Union. Cependant, la pratique européenne de qualification des accords de partenariat confirme une évolution remarquable dans les relations avec la Tunisie. La notion de partenariat s'inspire du concept d'association, en allant au-delà de la structuration de l'association. Historiquement, l'Union européenne a utilisé la notion de partenariat au début des années 1990, dans le cadre de ses rapports avec les pays en développement, en élargissant le champ de l'association pour intégrer le dialogue politique renforcé et la coopération culturelle²². En effet, le partenariat se distingue « à la fois de l'aide, dont il perdrait les aspects unilatéraux et discrétionnaires, et de la coopération traditionnelle, en ce qu'il comporterait un processus de codécision et une mise en œuvre en commun de prestations ou d'actions concrètes, avec une préoccupation certaine d'efficacité »²³. Le partenariat présente dès lors plusieurs avantages pour la Tunisie afin d'assurer la bonne mise en œuvre de l'accord d'association avec l'Union européenne, et,

²⁰ Dominik HANF et Pablo DENGLER, "Les accords d'association", in *Le droit de la CE et de l'Union européenne – Commentaire J. Megret*. Vol. 12 Relations extérieures, Jean-Victor Louis et Marianne Dony (dir.), Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, 2ème éd., p. 297.

²¹ Isabelle BOSSE-PLATIÈRE, Cécile RAPOPORT, « L'État tiers appréhendé par le droit de l'Union européenne », in Isabelle BOSSE-PLATIÈRE, Cécile RAPOPORT (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2014, p. 9-39, p. 15.

²² « Partenariat », in Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, XLI-1198 p., p. 804.

²³ Idem., p. 804.

particulièrement, en ce qui concerne la codécision et le suivi des actions à mener dans les rapports avec le partenaire européen. En revanche, le partenariat influence largement la question des droits de l'Homme dans les relations tuniso-européennes. C'est pourquoi, cette étude se focalise sur ce nouveau statut accordé à la Tunisie, qui est le partenaire. Néanmoins, il est à préciser que le statut de partenaire reste basé sur la notion d'association et, donc, l'accord d'association. En effet, par référence à l'article 21 § 1 du TUE qui évoque la notion de partenariat, aucune définition n'a été clairement identifiée dans le droit de l'Union. Il est donc difficile de prendre appui sur cet article 21 § 1 du TUE pour accorder à l'Union européenne la compétence de conclure un accord de partenariat, contrairement à l'article 217 du TFUE relatif à l'accord d'association.

Par conséquent, ce travail de recherche dépasse l'incertitude relative aux différentes problématiques de la valeur juridique des dénominations de partenariat. L'analyse porte sur l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, clairement fondé sur l'article 310 TCE (actuel article 217 TFUE), et, parallèlement, sur les différents aspects du partenariat stratégique adopté par des actes non conventionnels entre les deux parties. Le traitement de la question des droits de l'Homme dans cette étude se caractérise par les actes juridiques contraignants issus de l'accord d'association Tunisie-UE, et également par les actes déclaratoires, stratégiques et programmatoires concertés entre la Tunisie et l'Union. Certains juristes observent, à ce propos, une « *association partenariale* »²⁴, qui résume une conciliation « *entre une association pérenne mais non déclarée et un partenariat général mais décentralisé* »²⁵. Les relations entre la Tunisie et l'Union européenne traduisent une évolution qui impacte également la qualification juridique de ces rapports en renforçant le dialogue politique et les relations économiques et commerciales. Cette dynamique évolutive s'illustre par le passage de l'association au partenariat privilégié. Dans les faits, le statut de partenaire privilégié accordé à la Tunisie, après la réussite de la révolution de 2011 et le passage à la deuxième République tunisienne, demeure difficile à identifier juridiquement. Nonobstant, l'élargissement des champs et des domaines d'association au-delà de l'accord d'association, à travers une approche multidimensionnelle en intégrant divers instruments de *soft law*, induit la problématique de faire référence à l'article 217 TFUE (fondement de la conclusion de l'accord d'association Tunisie-UE).

Par ailleurs, il est judicieux de préciser que ce « maquis de qualifications » qui caractérise l'accord entre la Tunisie et l'Union européenne - association, partenariat, partenariat privilégié

²⁴ Voir Jean RAUX, « Les compétences expresses de caractère général – Les associations », *Jurisclasser Europe*, Fasc. 2204, 16 mai 2002, point 14.

²⁵ Idem.

se justifie depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne au regard du pragmatisme de l'article 21 TUE relatif à l'action extérieure de l'Union européenne. Cet article 21 TUE introduit une « doctrine de l'action extérieure »²⁶ d'une Union européenne conciliatrice entre l'association et ses divers aspects, en combinant les intérêts communs et les principes et objectifs du traité de Lisbonne²⁷, notamment la promotion des droits de l'Homme. Cela représente une dynamique plurielle de l'identité des rapports entre la Tunisie et l'Union européenne. De surcroît, avec ces différentes notions d'association et de partenariat, l'étude s'enrichit davantage en traitant la place des droits de l'Homme dans l'évolution de la mise en œuvre de l'accord d'association, dans l'application de la clause relative aux droits de l'Homme.

c. La clause relative aux droits de l'Homme

La clause relative aux droits de l'Homme est insérée dans l'article 2 de l'accord d'association qui précise : « les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord ». Cette clause est appelée dans la doctrine clause « droits de l'Homme », « conditionnalité droits de l'Homme » ou encore « conditionnalité politique ». Celle-ci représente une pratique fréquente dans les accords conclus par l'Union européenne avec les pays tiers depuis le début des années 1990 ; toutefois, elle n'est pas définie dans les traités, ni même dans les accords extérieurs de l'Union européenne. La professeure Catherine SCHNEIDER la définit comme : « *L'idée de soumettre un droit ou encore un avantage [par exemple l'aide au développement] au respect d'un certain nombre de critères, de droit ou de pratiques. Dire par ailleurs que la conditionnalité est politique, c'est souligner le caractère politique des exigences ainsi posées. Ces exigences intéressent de manière générale le respect de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme, qui constituent le noyau dur de la conditionnalité* »²⁸. En effet, une grande partie de la doctrine confirme que cette clause « droits de l'Homme » est un véritable « instrument de politique internationale », qui révèle une « ambivalence car il s'agit d'instrument juridique de caractère conventionnel, et il apparaît comme un acte imposé servant de levier à la politique d'une institution, d'un État ou d'un

²⁶ Catherine FLAESCH-MOUGIN, « Existe-t-il un statut d'État associé à l'Union européenne ? », in Isabelle BOSSE-PLATIÈRE, Cécile RAPOPORT (dir.), *op. cit.*, p. 65-104, p. 69.

²⁷ *Idem.*, p. 103.

²⁸ Catherine SCHNEIDER, « L'Union européenne et la conditionnalité politique : une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale », Communication au forum de Nijni Novgorod, Juillet 2004, p. 1-9, p. 1

groupe d'États dans le cadre de relations asymétriques entre un pouvoir dominant et une entité subissante »²⁹. Par conséquent, cette clause de conditionnalité « droits de l'Homme » s'opère en pratique dans « *le cadre de rapports internationaux asymétriques entre acteurs inégaux* »³⁰, tant qu'elle vise à établir une modification du régime juridique conventionnel de manière unilatérale. C'est pourquoi, l'insertion de cette clause de conditionnalité dans l'accord d'association Tunisie-UE a suscité la réticence de l'État tunisien, qui a évoqué une « *antinomie entre souveraineté et conditionnalité* »³¹, bien que la conclusion de l'accord d'association concrétise le volontarisme des deux parties. Néanmoins, la clause « droits de l'Homme » est devenue de plus en plus une pratique normative des relations extérieures de l'Union européenne, dans le but de mettre en œuvre une dimension pragmatique de la politique juridique de l'Union en matière de droits de l'Homme.

De plus, la clause « droits de l'Homme » a été l'objet de plusieurs études doctrinales qui se sont particulièrement concentrées sur la validité juridique de cette clause de conditionnalité. C'est pourquoi, ce travail de recherche ne revient pas spécifiquement sur la question de la validité de cette conditionnalité dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE. La présente recherche s'attache plutôt à la mise en œuvre de cette clause selon une approche d'effectivité juridique. Cependant, cette étude traite les aspects relatifs à la compatibilité de la conditionnalité « droits de l'Homme » insérée dans l'accord d'association Tunisie-UE avec les règles de droit international. En effet, la pratique de cette conditionnalité vise, *a priori*, à assurer le respect des obligations en matière de droits de l'Homme, tout en mobilisant des mesures d'exécution qui relèvent d'un ordre juridique de souverainetés juxtaposées. Autrement dit, le système de cette clause de conditionnalité ne se réduit pas à une simple soumission aux règles du droit international. L'objectif de renforcer l'influence de l'Union européenne à travers la pratique conventionnelle de la conditionnalité constitue souvent un enjeu majeur de cette attitude, dont l'originalité réside dans la formalisation de son action en la matière en termes de droit. Le professeur Joël RIDEAU estime, à ce sujet, que cette clause représente « *une sorte d'agression de l'Union européenne projetant ou essayant de projeter à l'extérieur ses valeurs en utilisant les moyens de pressions dont elle dispose* »³².

²⁹ Voir Maurice KAMTO, « Problématique de la conditionnalité en droit international et dans les relations internationales », p. 10-23, p. 10-11. Voir aussi l'analyse de Francesca MARTINES, « Human rights clauses in EU agreements », in Sara POLI (dir.), *Protecting human rights in the European Union's external relations*, The Hague, Centre for the Law of Eu External Relations, Coll. CLEER Papers, n° 5, 2016, p. 37-62, p. 37-38.

³⁰ Maurice KAMTO, op. Cit., p. 11.

³¹ Marcelin Nguela ABADA, « Conditionnalité et souveraineté », in La conditionnalité dans la coopération internationale, colloque de Yaoundé, 20-22 juillet 2004, Yaoundé, Unesco, 2005., p. 38.

³² Joël RIDEAU, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », *RCADI*, tome 265, 1997, p. 9-480, p. 365.

Force est de reconnaître que cette clause de conditionnalité témoigne d'un certain flou qui règne autour de son insertion dans un accord d'association, car cette clause est imprégnée de considérations politiques, et se prête mal à une catégorisation juridique stricte.

Par ailleurs, l'insertion de la clause de conditionnalité dans l'accord d'association Tunisie-UE constitue une pratique originale dans le domaine des droits de l'Homme, car elle donne lieu à l'émergence d'une véritable politique juridique extérieure « *directement inspirée par les droits de l'Homme, dont il est rarement des exemples aussi clairs* »³³. Néanmoins, il s'agit d'« *une politique à l'égard du droit et non pas nécessairement déterminée par le droit* »³⁴ au moment où la clause est insérée, lors de la conclusion de l'accord d'association Tunisie-UE.

Par ailleurs, le recours à l'insertion de cette clause « droits de l'Homme » dans l'accord d'association Tunisie-UE trouve son origine dans le droit originaire de l'Union. D'ailleurs, la pratique d'insertion de cette clause se voit renforcée avec l'évolution du droit de l'Union européenne, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et l'intégration de la charte des droits fondamentaux dans le droit primaire de l'Union. En effet, depuis le traité de Maastricht, les accords externes de l'Union européenne prennent en considération la question des droits de l'Homme à partir de la phase de négociation. Il semble que les articles 216, 217 (ex-article 310 TCE) et 218 TFUE (ex-article 300 TCE), représentent désormais le fondement juridique de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme ».

Au demeurant, il faut noter que le traité de Lisbonne octroie plus de visibilité concernant la compétence originaire de l'Union européenne à insérer des dispositions relatives aux droits de l'Homme dans les accords avec les pays tiers. Il s'agit des articles 212 et 213 TFUE (dans le cadre de la coopération économique, financière et technique), l'article 214 TFUE (l'aide humanitaire), l'article 191 § 4 TFUE (dans le cadre de la politique de l'environnement), ou encore les articles 23 et 34 TUE (dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune). Ces dispositions juridiques du traité ont pour noyau dur l'article 21 TUE³⁵, car cet article établit les différents principes et objectifs des relations extérieures de l'Union européenne. Dès lors, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé : « La décision portant signature d'un accord avec un pays tiers relevant d'un domaine de compétences de l'Union, que cet accord soit contraignant ou non, implique d'apprécier, dans le respect des lignes stratégiques fixées par le Conseil européen ainsi que des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union

³³ Joe VERHOEVEN, « La Communauté européenne et la sanction internationale de la démocratie et des droits de l'homme », in E. YAKPO, T. BOUMEDRA (dir.), *Mélanges M. Bedjaoui*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, p. 771-790.

³⁴ Guy DE LACHARRIÈRE, « La politique juridique extérieure », Paris, *Economica*, 1983, 218 p., spécifiquement p. 5

³⁵ Voir, Adam ABDOU HASSAN, « Les droits de l'Homme dans les relations entre l'Union européenne et les Etats de l'Afrique subsaharienne », Thèse de Doctorat en droit public, Université de Rouan Normandie, soutenue le 17 mai 2018, p. 25.

énoncés à l'article 21, paragraphes 1 et 2, TUE, les intérêts de l'Union dans le cadre des relations avec le pays tiers concerné et d'opérer des arbitrages entre les intérêts divergents relevant de ces relations »³⁶. La Cour de justice de l'Union européenne peut ainsi contrôler la compatibilité d'un accord extérieur par rapport aux traités et au droit dérivé en vue de déterminer si l'absence d'une clause de conditionnalité dans l'accord d'association est contraire au droit de l'Union³⁷.

De surcroît, il faut préciser que l'article 21 TUE, bien qu'il octroie une raison d'être à l'établissement de la conditionnalité « droits de l'Homme » dans l'accord d'association, est également un article qui prévoit, dans son alinéa 1, que l'Union européenne défend « ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ». Autrement dit, l'insertion de la clause « droits de l'Homme » dans l'accord d'association Tunisie-UE est subordonnée au respect des intérêts stratégiques de l'Union européenne. C'est pourquoi le Conseil européen a précisé : « conformément au traité de Lisbonne et à la stratégie européenne de sécurité, l'Union européenne et ses États membres agiront de manière plus stratégique afin que l'Europe puisse jouer le rôle qui lui revient sur la scène internationale. Cette dernière doit pour cela pouvoir identifier clairement ses intérêts et objectifs stratégiques à un moment donné et mener une réflexion ciblée sur les moyens de les défendre plus résolument »³⁸.

Par ailleurs, la clause « droits de l'Homme » illustre le caractère *sui generis* de l'Union européenne qui voit ses compétences évoluer via les traités qui lui permettent d'insérer des dispositions relatives aux droits de l'Homme dans ses relations extérieures³⁹. Cette évolution caractérise également le contexte général de la recherche.

B. Le contexte général de la recherche

Le traitement de la question des droits de l'Homme dans le cadre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne évoque également les divers instruments internationaux et régionaux de protection et de promotion des droits de l'Homme. En effet, certains considèrent que les droits de l'Homme font partie des règles du *jus cogens*⁴⁰ qui dépassent le simple rapport contractuel d'association ou de partenariat entre les deux parties. Dès lors, cette étude analyse

³⁶ CJUE, Arrêt du 28 juillet 2016, *Conseil/Commission*, Aff. C-660/13, point 39, Recueil numérique.

³⁷ Adam ABDOU HASSAN, op. Cit., p. 26.

³⁸ Conclusions – Conseil européen du 16 septembre 2010 », EUCO 21/10, CO EUR 16, CONCL 3, 12 p., p. 2, § 3 du I sur les « relations avec les partenaires stratégiques ».

³⁹ Adam ABDOU HASSAN, op. Cit., p. 29.

⁴⁰ Voir Frédéric SUDRE, « Droit international et européen des droits de l'Homme », PUF, Paris, 1989, p. 59. Le concept de *jus cogens* a été consacré par la Commission du droit international et la Convention de Vienne de codification du droit des traités du 23 mai 1969, dans les articles 53 et 64.

non seulement l'impact de la mise en œuvre de la question du respect des droits de l'Homme de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union, mais, également, les répercussions de cet engagement contractuel sur l'adhésion de l'État tunisien aux différents instruments régionaux et internationaux en matière de droits de l'Homme. De plus, l'identification de l'influence normative de l'accord d'association renvoie à la construction d'un espace d'action en dépassant le simple cadre partenarial avec l'Union européenne. Les relations extérieures de l'Union européenne représentent un cadre général de l'étude de la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union dans les perspectives du respect des droits de l'Homme (a). Ce cadre général incarne la question des droits de l'Homme à travers le triptyque « droits de l'Homme, démocratie et État de droit » en vertu de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne (b). C'est pourquoi le contexte général de cette étude s'appuie sur une diversité de sources exploitées (c) en concrétisant une approche pragmatique et critique de la question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE (d).

a. Les relations extérieures de l'Union européenne : cadre général de l'étude

La définition des relations extérieures ou de l'action extérieure n'est pas traitée par les dictionnaires et les lexiques consacrés au droit de l'Union européenne. En effet, les définitions présentées sont celles des politiques extérieures sectorielles de l'Union⁴¹. Cependant, le droit des relations extérieures de l'Union européenne est traité majoritairement par la doctrine qui étudie l'ensemble des fondements, des compétences, des instruments et des mécanismes juridiques dont dispose l'Union pour la poursuite de ses relations extérieures⁴².

La confirmation explicite de la personnalité juridique de l'Union européenne par l'article 47 TUE, autorise l'Union à agir sur le plan international en son propre nom. Dès lors, l'Union européenne, en tant que sujet de droit international, détient effectivement les droits et les capacités liés à cette qualité. Néanmoins, l'action extérieure de l'Union européenne est encadrée par le principe de spécialité. En effet, l'article 5 TUE précise le principe de spécialité ou d'attribution des compétences. Cet article affirme que : « *en vertu du principe d'attribution des compétences, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* ». Dès lors,

⁴¹ Voir dans ce sens, BARAV (A) et PHILIP (C), « Dictionnaire juridique des Communautés européennes », Paris, PUF, 1180 pages.

⁴² NEFRAMI (E), « L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes », Paris, LGDJ, 2010, 208 pages.

sur le plan de l'action extérieure, l'Union européenne est dotée d'un faisceau de compétences afin d'atteindre les objectifs fixés par les traités. Cependant, les compétences externes de l'Union peuvent être non seulement explicites, mais aussi implicites. Les compétences externes explicites sont expressément prévues par les traités ; elles peuvent être intergouvernementales, et contribuent au rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur international global. Il s'agit des compétences consacrées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique de sécurité et de défense commune (PESD)⁴³. Les compétences externes explicites peuvent être communautaires et relèvent de la cinquième partie du TFUE. Il est à noter que les règles relatives à la conclusion des accords internationaux, y compris les accords d'association, sont aussi prévues par la même cinquième partie du TFUE, et plus précisément par les articles 216 et suivants. En revanche, la politique européenne de voisinage (PEV) possède une base juridique distincte dans le TUE depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ainsi, les bases juridiques de l'action extérieure de l'Union européenne sont partagées entre les deux traités, le TUE et le TFUE.

En vertu du principe du parallélisme des formes, l'Union européenne dispose de compétences externes implicites dans les domaines où une compétence interne lui est attribuée. Dans ce cas, l'action extérieure se présente comme une nécessité en vue de réaliser des objectifs internes. Ces compétences externes se rapprochent de celles déjà mentionnées par le mode d'attribution explicite, mais elles s'en distinguent par l'objectif poursuivi, qui n'est pas un objectif externe d'action extérieure, mais un objectif interne pour la réalisation duquel une action extérieure est indispensable. Dès lors, l'Union européenne dispose dans la conduite de son action extérieure de compétences externes implicites, consacrées par la jurisprudence, puis codifiées par les traités, et qui s'exercent sous certaines conditions⁴⁴. Les institutions de l'Union interviennent dans la réalisation de ces conditions tout au long de la procédure de conclusion des accords avec des États tiers.

Il est à signaler que les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne sont des États tiers européens, et le demeurent jusqu'à la ratification du traité d'adhésion⁴⁵. L'article 49 TUE, tel que modifié par le traité de Lisbonne, fait ainsi référence aux critères d'adhésion, notamment ceux relatifs au respect des valeurs politiques de l'Union européenne à l'instar des droits de l'Homme. Cette conditionnalité politique du respect des valeurs de l'Union européenne et,

⁴³ La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est régie par les articles 24 et 25 TUE. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la PESC en vertu de l'article 42 TUE.

⁴⁴ Les conditions de l'exercice des compétences externes implicites par l'Union européenne, ont été élaborées par la jurisprudence, notamment l'arrêt AETR, CJCE, 31 mars 1971...

⁴⁵ L'État tiers-européen est un terme qui désigne un État européen ayant vocation à adhérer à l'UE. Voir en ce sens, RAPAPORT (T), « Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens, étude de la contribution de l'Union européenne à la structuration juridique de l'espace européen », Bruxelles, Bruylant, 2011, 809 p.

spécifiquement, des garanties des droits de l'Homme, semble indispensable pour valider l'adhésion d'un État tiers européen. C'est pourquoi, selon Edwig TUCNY, l'étude de la conditionnalité politique doit être envisagée dans le cadre de l'adhésion à l'Union, et ce, en dépit du fait que la doctrine ait privilégié l'étude de ce que l'auteur nomme la conditionnalité « externe »⁴⁶. Il précise : « *pour certains auteurs, tels que Jean Raux ou François de la Serre, la conditionnalité politique existe surtout dans le domaine conventionnel de l'Union européenne et dans une certaine mesure, dans la politique d'aide économique (...) La conception externe de la conditionnalité politique est très présente chez bon nombre d'auteurs anglo-saxons et scandinaves. Plus précisément, la doctrine en la matière ne semble concevoir la conditionnalité que dans le cadre de l'aide au développement* »⁴⁷.

Par conséquent, le champ dans lequel l'étude de la conditionnalité « droits de l'Homme » dans l'accord d'association Tunisie-UE est intégré est celui des relations extérieures de l'Union européenne et de son action extérieure envers le partenaire tunisien. Il est conçu dans un sens large et approché sous l'angle juridique, en vertu des compétences et des instruments prévus par le droit de l'Union et des relations entre les deux partenaires.

b. Le triptyque « droits de l'Homme, démocratie et État de droit » : objet de l'étude de l'accord d'association Tunisie-UE

Certes, l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne comporte majoritairement certaines conditionnalités économiques et commerciales. Toutefois, les exigences relatives à la question des droits de l'Homme, sont posées par une conditionnalité éminemment politique. Ces exigences de nature politique forment le noyau dur de ce que la professeure Catherine SCHNEIDER nomme le « bloc de conditionnalité » : le triptyque « droits de l'Homme, démocratie, État de droit »⁴⁸. Ce triptyque que l'Union européenne a emprunté au statut du Conseil de l'Europe, constitue le référent le plus habituel de la conditionnalité politique insérée dans les accords avec les pays tiers⁴⁹. Néanmoins, ce « bloc de conditionnalité » peut subir des variations, singulièrement dans le sens de son extension à d'autres exigences de nature politique, et cela en fonction des intérêts stratégiques de l'Union européenne, tels que la bonne gouvernance, la bonne gestion des affaires publiques, le respect des obligations internationales,

⁴⁶ Edwig TUCNY, « L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale, la conditionnalité politique », Paris, L'Harmattan, 2000, 186 p.

⁴⁷ Idem, p. 29.

⁴⁸ Catherine SCHNEIDER, « Au cœur de la coopération internationale de l'Union européenne : quelle stratégie à venir pour la conditionnalité politique ? », in *Droit international et coopération internationale*, Hommage à Jean-André Touscoz, France-Europe éditions, Nice, 2007, 1342 p. pp. 750-778.

⁴⁹ Idem.

la lutte contre la corruption, la justice transitionnelle...C'est pour cette raison que dans cette étude le choix a été effectué dans cette étude, de partir d'une définition générale de la notion des droits de l'Homme. Cette notion couvre l'ensemble des facultés et prérogatives considérées comme appartenant naturellement à tout être humain, pour lequel le droit public, notamment constitutionnel, s'attache à imposer à l'État le respect et la protection, en conformité avec certains textes de portée universelle⁵⁰. Cependant, les questions de l'universalité et de la relativité des droits de l'Homme ont été au centre de débats récurrents depuis la seconde moitié du XXème siècle. Les tenants de l'universalisme affirment que les droits de l'Homme sont universels du moment où l'on estime que toute société humaine possède un potentiel d'universalité. A l'inverse, les défenseurs du relativisme estiment que les droits de l'Homme seraient plutôt l'expression d'un particularisme culturel, ayant une assise culturelle spécifique. La consécration de la deuxième, puis de la troisième génération des droits de l'Homme dans les différents instruments internationaux et au sein de l'ONU, a cristallisé ce débat, notamment au sein des États nouvellement décolonisés. Cela est d'autant plus vrai que le droit primaire de l'Union européenne confirme que l'Union s'inspire des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, héritages à partir desquels se sont développées des valeurs universelles telles que les droits de l'Homme.

Par ailleurs, le « bloc de conditionnalité » comporte également la notion de démocratie, qui ne trouve pas de définition unanime dans la doctrine juridique. Ainsi, le *Dictionnaire de droit international public* de Jean SALMON dégage trois acceptions de la démocratie en se fondant sur les instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme⁵¹. Selon cet auteur, la démocratie pourrait être définie comme le régime politique traduisant, par un mode de représentation approprié de différents courants de l'opinion publique, la participation du peuple au gouvernement de l'État, et comme un système de gouvernement caractérisé par le suffrage direct, secret et universel. D'après la deuxième acception, la démocratie serait le régime politique caractérisé, indépendamment de sa structure, par le respect qu'il garantit à la personne humaine. Enfin, au sens large, ce régime n'est lié à aucun modèle national et est, de ce fait, multiculturel⁵².

La notion de l'État de droit, notion qui fait partie du « bloc de conditionnalité » inséré dans l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne ainsi que dans différents accords avec les pays tiers, demeure une notion évolutive au fil du temps. En un sens restreint, l'État de droit évoque un ordre juridique dans lequel le respect du droit est réellement garanti aux sujets

⁵⁰ Gérard CORNU, « Vocabulaire juridique », Paris, PUF, 5ème édition, 1996, 1360p., p. 291.

⁵¹ Voir Jean SALMON, « Dictionnaire de droit international public », Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p., 319.

⁵² Idem, p. 319.

de droit, notamment contre l'arbitraire. Dans une acception plus générale, ce serait la situation résultant pour une société de sa soumission à un ordre juridique excluant l'anarchie et la justice privée⁵³. Hans KELSEN définit l'État de droit comme « *la structuration d'un ordre juridique, hiérarchique et pyramidal, dans lequel les normes s'emboîtent et s'articulent à l'intérieur d'un tout organique, stratifié successivement par la Constitution, les lois et les règlements. A elle seule, cette stratification ou hiérarchie des normes est censée accomplir l'autoproduction et l'autolimitation de l'État* »⁵⁴. Cependant, cette définition formelle a été enrichie par une dimension substantielle en mettant l'accent sur le principe de séparation des pouvoirs, et sur la garantie des droits de l'Homme⁵⁵. En droit international, la notion d'État de droit est centrée sur le fait que l'organisation interne d'un État est régie par le droit et la justice. L'État de droit se caractérise ainsi par diverses institutions et techniques juridiques dont : la séparation des pouvoirs, l'indépendance des juges, le contrôle de la constitutionnalité des lois et de la légalité des actes administratifs ainsi que la protection des droits de la personne⁵⁶.

En conséquence, les différents éléments de définition de ce que l'on appelle « bloc de conditionnalité », inséré dans l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, orientent cette étude vers le traitement de la conditionnalité dite politique ou des droits de l'Homme dans les rapports entre les deux parties de l'accord, alors même que l'accord d'association se veut plutôt à caractère économique et commercial. Nonobstant, non seulement le concept de conditionnalité est relativement méconnu en droit, mais celui-ci est, de plus, susceptible de recouvrir plusieurs acceptions dans la délimitation de son champ et de son objet. C'est pourquoi, la professeure Catherine SCHNEIDER affirme que la conditionnalité est un concept juridico-politique, à mi-chemin entre le droit et la politique ; il s'agit, selon elle, d'un concept méconnu, relativement récent et ayant un dynamisme singulier⁵⁷. Ce concept renvoie à l'idée, pour une partie, de soumettre un droit ou un avantage qu'elle octroierait à une autre partie, au regard du respect d'un certain nombre de critères, d'engagements ou de pratiques⁵⁸. D'un point de vue juridique, il ne faut retenir que la conditionnalité qui se traduit en obligations juridiques contraignantes pour les parties, et la distinguer d'autres formes de conditionnalité qui ne constituent pas de telles obligations⁵⁹. La conditionnalité est qualifiée de « politique » car

⁵³ Gérard CORNU, « Vocabulaire juridique », op. Cit., p. 326.

⁵⁴ Voir Hans KELSEN, « Théorie générale du droit et de l'État. Suivi de la doctrine du droit naturel et le positivisme juridique », Traduit par B. Laroche et V. Faure, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 1997, 517 pp., p. 251.

⁵⁵ Idem, notamment p. 304.

⁵⁶ Jean SALMON, « Dictionnaire de droit international public », op. Cit., p. 456.

⁵⁷ Catherine SCHNEIDER, « Réflexion sur le rôle de la conditionnalité politique dans l'affirmation de l'Union européenne comme acteur global dans le nouvel ordre mondial », Centre d'excellence Jean Monnet, Université Pierre Mendès France de Grenoble, cours en ligne sur le site de l'Université de Grenoble.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem.

les critères, les engagements et les pratiques qu'elle exige sont de nature essentiellement politique. Il s'agit dans cette étude de se focaliser sur l'objet de la conditionnalité politique, à savoir le triptyque « droits de l'Homme, démocratie, État de droit ».

Les différents éléments caractéristiques du concept de la conditionnalité politique seront empruntés, dans cette étude, en vue de présenter une définition spécifique, qui se veut essentiellement juridique. Dès lors, la conditionnalité politique insérée dans l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne se manifeste, dans cette étude, comme l'obligation juridique, conventionnelle ou unilatérale par laquelle l'Union européenne concède un droit ou un avantage à la Tunisie, cet octroi étant soumis au respect préalable (*ex ante*) et/ou postérieur (*ex post*) du triptyque « droits de l'Homme, démocratie, État de droit ».

Par ailleurs, la question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne demeure source de complexité juridique, mettant en exergue des notions et des pratiques à géométrie variable, que cette étude souhaite analyser.

c. La diversité des sources exploitées

L'articulation de différentes sources juridiques des droits de l'Homme, notamment dans le cadre d'un accord international, impose l'utilisation de différentes matières juridiques, ainsi que de disciplines voisines. Dans le cadre des rapports entre la Tunisie et l'Union européenne, et, nécessairement, dans le cadre d'un accord international à prédominance économique et commerciale, le traitement de la question des droits de l'Homme fait inévitablement appel aux différentes disciplines des sciences sociales afin d'ôter les ambiguïtés des différentes approches du sujet. En effet, au-delà du formalisme, cette étude procède à des analyses réflexives et substantielles en tenant compte, en plus du droit européen, du droit international public et de quelques approches des relations internationales et des sciences politiques. Cette articulation entre différentes disciplines n'a pas été un choix délibéré mais s'est plutôt imposée à cette analyse car la question des droits de l'Homme demeure un sujet transversal qui comporte plusieurs aspects et visions. D'autant plus que le droit international, par ailleurs, s'ouvre à d'autres disciplines⁶⁰. Au demeurant, nul ne peut nier la présence de différents facteurs pour saisir la dynamique juridique au sein même du droit de l'Union européenne, sachant que droit

⁶⁰ Voir dans ce sens, Hugues DUMONT, Antoine BAILLEUX, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et société*, n° 75, 2010/2, p. 275-293, p. 276-277.

et sciences politiques s'enchevêtrent dans les relations extérieures de l'Union⁶¹. Le professeur Sébastien ADALID confirme, d'ailleurs, que le droit de l'Union européenne est « *un espace de migration des concepts et un terrain fertile pour l'interdisciplinarité* »⁶² avec une combinaison fréquente de sciences économiques, politiques et juridiques. L'ambivalence de l'approche de la question des droits de l'Homme dans le cadre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union, et les outils de sa mise en œuvre, exige l'étude des différents aspects déterminants dans la politique juridique en matière de droits et libertés.

Parallèlement à cette diversité de sources imposée par le sujet de l'étude, une autre fragmentation de sources a été choisie afin d'enrichir la recherche. En effet, l'interaction entre droit de l'Union européenne et droit international public dans le traitement de la question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE a conduit, à cet égard, à une diversité des actes juridiques. L'analyse du processus de mise en œuvre des droits de l'Homme dans les rapports entre la Tunisie et l'Union, s'attache à l'évolution technique du droit dans le lien d'association et de partenariat entre les parties. Cette évolution des différentes techniques du droit implique une diversité toujours renouvelée d'actes juridiques dans les rapports entre la Tunisie et l'Union européenne. Même si cette diversité d'actes juridiques représente une complexité indéniable pour la recherche, elle illustre « *la réalité juridique* »⁶³ des rapports entre les deux parties, sur la base d'actes issus de sources conventionnelles et d'autres issus de sources non conventionnelles. Cette étude s'intéresse donc au traitement de diverses sources conventionnelles, essentiellement l'accord d'association qui établit des références et des renvois à des textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme. C'est pourquoi ce travail de recherche traite également les différents instruments juridiques internationaux et régionaux en matière de droits de l'Homme, et, plus particulièrement, ceux qui témoignent de l'engagement de la Tunisie suite à l'entrée en vigueur de l'accord d'association Tunisie-UE. A cela, s'ajoute également les sources du droit de l'Union qui influence d'une manière ou d'une autre l'approche européenne de la mise en œuvre de la question des droits de l'Homme dans le cadre de sa politique extérieure. L'évolution de la construction européenne, à travers notamment le Traité de Lisbonne, a suscité la mise en œuvre de l'accord d'association

⁶¹ Voir, Nicolas LEVRAT, Fatimata Zahra NIANG, « Droit et science politique dans l'analyse de la dimension extérieure de l'UE », in René SCHWOK, Frédéric MÉRAND (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale : théories et pratiques*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, 2009, p. 125-141.

⁶² Sébastien ADALID, « Interdisciplinarité dans les manuels de droit de l'Union européenne », in Eleonora BOTTINI, Pierre BRUNET, Lionel ZEVOUNOU (dir.), *Usages de l'interdisciplinarité en droit*, Paris, Presses Universitaires de Paris Ouest, Coll. Sciences juridiques et politiques, 2014, p. 203.

⁶³ Valentin PETEV, « Réalité juridique », in André-Jean ARNAUD (dir.), *op. cit.*, p. 513-515, p. 513. Voy. aussi Hans MORGENTHAU, *La réalité des normes, en particulier des normes du droit international : fondements d'une théorie des normes*, Paris, Alcan, 1934, XI-251 p., p. 15-16.

Tunisie-UE surtout en ce qui concerne les droits de l'Homme. Par conséquent, plusieurs dispositions conventionnelles multilatérales, qui ont un rapport avec l'accord d'association Tunisie-UE, ainsi que les sources du droit primaire de l'Union, constituent le panorama des sources conventionnelles de cette étude.

Par ailleurs, les différents actes concertés non conventionnels, dans le cadre du PEM ou de la PEV, constituent les sources non conventionnelles de ce travail de recherche. En effet, cette étude se focalise aussi sur les actes adoptés par les institutions paritaires (Conseil d'association, Comité d'association et Comité parlementaire paritaire Tunisie-UE), ou encore sur les différents Sommets des chefs d'État et de gouvernement dans le cadre du processus de Barcelone et de l'Union pour la Méditerranée, et ce, afin d'analyser les différentes approches relatives à la question des droits de l'Homme dans les rapports tuniso-européens. Les différents actes des institutions de l'Union européenne, c'est-à-dire les actes de droit dérivé de l'Union, sont aussi pris en considération ici, tout comme les actes adoptés par certaines organisations internationales, telles que l'ONU, ou régionales, à l'instar de l'Union Africaine ou la Ligue des États arabes. Ces actes qui prennent la forme de décisions, résolutions, communications... participent à l'éclaircissement des approches et orientations dans le domaine des droits de l'Homme dans les relations tuniso-européennes.

Dans les faits, la plupart de ces sources non conventionnelles n'ont pas de force juridique contraignante ; néanmoins, elles illustrent un droit mou (*soft law*) qui ne cesse de se développer dans les différentes branches du droit. De plus, « *le droit des droits de l'Homme transpire la soft law par tous ses pores par un métissage des sources* »⁶⁴. La prolifération des actes de la *soft law* s'explique par la pratique des institutions de l'Union européenne notamment en matière de politique extérieure. En pratique, les actes émanant des différentes institutions de l'Union témoignent du fait que la politique extérieure de l'Union européenne, même si elle est juridique, a également un caractère politique « *à l'égard du droit et non pas nécessairement déterminé par le droit* »⁶⁵. Cette particularité de la politique extérieure de l'Union s'enlise avec l'influence de la politique sur la question des droits de l'Homme.

Les caractéristiques relatives à l'étude de la question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne illustrent la doctrine moderne du système juridique international des droits de l'Homme. Monsieur le professeur Pierre-Marie DUPUY confirme ainsi que « *dire de la norme des droits de l'homme qu'elle est*

⁶⁴ Voir Delphine MARDON, « Soft law, droits fondamentaux et légitimité », p. 129-147, in Mihaela Anca AILINCAI (dir.), *Soft law et droits fondamentaux : actes du colloque du 4 et 5 février 2016*, Paris, A. Pedone, Coll. Publications de l'Institut international des droits de l'homme, 2017.

⁶⁵ Guy Ladreit De LACHARRIERE, « *La politique juridique extérieure* », Paris, Economica, Coll. Enjeux internationaux, 1983, p. 5.

étrangère au génie propre du droit international ou prétendre que l'examen des conditions d'action des organisations non gouvernementales dans le cadre international n'intéresse en rien notre discipline traduirait seulement le désir, proprement idéologique, de l'auteur d'une telle opinion de cantonner le droit international à celui des rapports entre les seuls États »⁶⁶. Il est donc évident que cette étude ne peut pas appréhender la question des droits de l'Homme dans le cadre des relations entre la Tunisie et l'Union européenne sans analyser les différents facteurs juridiques et extra-juridiques qui l'entourent. Tous ces éléments permettent à cette étude d'adopter une approche pragmatique et critique tout au long de ce travail de recherche.

d. Une approche pragmatique et critique

La multiplicité des sources de cette étude a abouti à une approche pragmatique et critique de la question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne. Cet accord d'association comme tout texte juridique, *« une fois élaboré, il sera soumis aux aléas des rapports de force qui influenceront son interprétation et conditionneront son application »⁶⁷*. C'est pourquoi, ce travail de recherche se focalise sur la réalité observée dans la mise en œuvre de l'accord d'association dans toutes ses dimensions relatives aux droits de l'Homme. En revanche, il faut préciser que l'approche adoptée dans cette étude écarte, ce que le professeur Alain PELLET appelle les *« droits-de-l'hommisme »⁶⁸*, c'est-à-dire les droits fondés sur l'idéologie et le militantisme. De surcroît, le traitement de la question des droits de l'Homme dans cette étude se veut rationnel, respectant une neutralité par rapport aux différents jugements de valeur. Cette démarche pragmatique dans ce travail de recherche, n'est pas dénuée de complexité au regard des caractéristiques des relations entre la Tunisie et l'Union, notamment dans ses volets historiques et géopolitiques. Ainsi, le passé colonialiste des États membres de l'Union demeure présent dans les discours de certains observateurs des relations entre la Tunisie et l'Union européenne ; au-delà, la question du « néocolonialisme » est un thème récurrent dans les écrits critiques de la politique hégémonique de l'Union européenne vis-à-vis de son partenaire tunisien. En conséquence, certaines voix expriment leur refus d'utiliser la question des droits de l'Homme dans les relations tuniso-européennes comme outil d'un « néocolonialisme » européen. Cette recherche, qui n'élude pas ces données, s'oriente

⁶⁶ Pierre-Marie DUPUY, « L'Unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public (2000) », *RCADI*, tome 297, 2003, p. 1-489, p. 32.

⁶⁷ Olivier CORTEN, François DUBUISSON, Anne LAGERWALL, Vaios KOUTROULIS, *Une introduction critique au droit international*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2017, 608 p., p. 64.

⁶⁸ Alain PELLET, « "Droits-de-l'hommisme" et droit international », *Droits fondamentaux*, n° 1, juillet-décembre 2001, p. 167-179, p. 167.

vers une pensée critique, combinée avec la démarche pragmatique du droit international. En effet, cette branche du droit met en pratique une doctrine juridique selon laquelle les règles du droit international sont fondées sur la volonté des États. Ce « volontarisme » se traduit par la conclusion d'un accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, résultat d'une volonté commune des deux parties.

La recherche traite aussi « l'objectivisme »⁶⁹ consacré notamment par les instruments relatifs aux droits de l'Homme émanant des institutions européennes, et spécifiquement, du Parlement européen. A cela s'ajoute une approche « formaliste »⁷⁰, fondée sur l'analyse des liens entre les différentes règles juridiques applicables en matière de droits de l'Homme. Nonobstant, cette étude adopte essentiellement une démarche fondée sur une pensée critique, car « *la pensée critique est celle qui ne se satisfait pas de la seule contemplation du réel tel qu'il se donne à voir, mais postule que la réalité est plus que l'expérience immédiate que nous pouvons avoir* »⁷¹, comme le disait le professeur Michel MIAILLE.

L'approche critique adoptée dans ce travail de recherche est indispensable afin de relever les différentes contradictions⁷² qui caractérisent l'insertion des dispositions relatives aux droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE, et son application.

En outre, l'approche critique s'appuie sur la dynamique évolutive relative aux droits de l'Homme dans les relations entre la Tunisie et l'Union européenne, tout en tenant compte des diverses visions, orientations et stratégies dans la mise en œuvre de l'accord d'association. Autrement dit, l'approche critique adoptée dans cette étude ne se limite pas à une simple critique de l'utilisation des dispositions et dispositifs relatifs aux droits de l'Homme dans les relations tuniso-européennes. Elle met en avant une certaine dimension argumentative des aspects du droit international à travers l'étude du mouvement de structuration et de construction de la question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE. L'interconnexion des aspects du droit international et l'application du droit de l'Union européenne, avec la manifestation de l'ordre juridique tunisien en matière de droits de l'Homme, traduit une approche critique, mais également pragmatique, fondée sur la pratique et le concret.

⁶⁹ L'objectivisme renvoie à une « doctrine juridique selon laquelle le droit international est le produit des solidarités sociales découlant des nécessités de la "communauté internationale" et de son évolution », voir « Objectivisme », in Jean SALMON (dir.), *op. cit.*, p. 764.

⁷⁰ Le formalisme renvoie à une « approche doctrinale du droit international selon laquelle la tâche du juriste (notamment le juge) est d'assurer une compréhension de l'ordre juridique positif, notamment en interprétant les règles juridiques existantes et en mettant en évidence les relations logiques existant entre ces règles. Le juriste n'est en revanche pas qualifié pour émettre un jugement portant sur la légitimité, le rôle ou les fonctions du droit positif dans la société internationale », voy. « Formalisme », in Jean SALMON (dir.), *op. cit.*, p. 516.

⁷¹ Michel MIAILLE, « La critique du droit », *Droit et société*, n° 20-21, 1992, p. 73-87, p. 76.

⁷² Charles CHAUMONT, « Méthode d'analyse du droit international », *RBDI*, n° 1, 1975, p. 33-37, p. 35.

L'adoption d'une démarche critique et pragmatique conduit à des analyses abouties de l'utilisation des différentes règles juridiques du droit primaire ou du droit dérivé dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne. La recherche exploite également les différents acteurs des relations tuniso-européennes, en vue de proposer des approches disparates qui oscillent entre l'idéalisme et l'objectivisme du Parlement européen et le réalisme du Conseil et de la Commission. Dès lors, à travers cette hétérogénéité due à l'ambivalence de l'approche pragmatique et critique adoptée ici, les caractéristiques de ce travail permettent d'appréhender plus aisément les éléments de problématique et la structure de la recherche.

II. Les éléments de la méthodologie et la problématique de la recherche

Les relations entre la Tunisie et l'Union européenne ont fait l'objet, cependant, de plusieurs études académiques, tant au niveau national qu'au niveau international ; mais le traitement de la question des droits de l'Homme dans le cadre de l'accord d'association place la présente étude dans l'actualité. L'accord international conclu entre les deux parties présente une particularité à la fois intéressante et complexe : l'obligation de respecter et de promouvoir les droits de l'Homme dans le cadre d'un texte juridique à prééminence économique et commerciale. La politique des relations extérieures de l'Union a placé la question des droits de l'Homme au cœur de ses liens avec la Tunisie ; cependant, le cadre de la mise en œuvre du respect des droits de l'Homme suscite plusieurs problématiques au regard de la réalité de la place des droits de l'Homme dans les rapports entre la Tunisie et l'Union. C'est pourquoi, un certain nombre d'années après l'entrée en vigueur de l'accord d'association Tunisie-UE, et après la révolution tunisienne de 2011, la question des droits de l'Homme est devenue une problématique structurelle croissante et intemporelle des relations entre les deux parties de l'accord.

Par ailleurs, l'essence juridique de la notion d'association nécessite non seulement un équilibre entre les deux parties, mais aussi une cohérence et une efficacité de la politique juridique de l'Union en matière de droits de l'Homme. Il s'agit notamment de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association, et de sa déclinaison à travers les différents instruments de la mise en œuvre du respect des droits de l'Homme dans les rapports tuniso-européens.

Par conséquent, les différentes controverses qui caractérisent la question du respect des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE, ainsi que la multitude

d'approches entre les deux parties, illustrent l'originalité de l'étude (A). De plus, les divers facteurs relatifs à l'établissement de la politique juridique des droits de l'Homme traduisent l'analyse des éléments et des caractéristiques de la question des droits de l'Homme dans le cadre de l'accord d'association. C'est à partir des éléments de cette étude qu'est dégagée la structure proposée de ce travail de recherche (B).

A. L'originalité de l'étude

Les différents traits caractéristiques de l'objet de cette étude marquent l'originalité de ce travail de recherche : elle englobe de nombreux éléments de recherche de manière simultanée. En effet, cette étude traite non seulement les droits de l'Homme dans la politique extérieure de l'Union européenne, mais aussi les différentes approches de la question des droits de l'Homme dans le cadre d'un accord international à caractère économique. Cet accord d'association Tunisie-UE représente un élément essentiel de l'originalité du présent travail de recherche : en effet, bien que ce texte juridique vise en priorité la création d'une zone de libre-échange entre la Tunisie et l'Union européenne, il intègre, néanmoins, une conditionnalité politique qui fait du respect des droits de l'Homme l'élément essentiel de l'association entre les deux parties. Par conséquent, en vue de cerner les logiques et les enjeux de cette politique juridique de conditionnalité, cette étude entreprendra d'analyser la mise en œuvre de cette conditionnalité « droits de l'Homme » sous les différents angles juridiques à travers les instruments et les mécanismes mis en place à cet égard. Dès lors, ce travail de recherche se focalise sur le cadre normatif général dans lequel opère la pratique conventionnelle de la politique juridique des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE. Cet aspect conventionnel justifie ainsi une analyse transversale permettant de comprendre son articulation normative entre les contraintes de l'ordre juridique international, ainsi que l'ordre juridique tunisien, et les nécessités de la construction européenne. A cela s'ajoute l'originalité de l'analyse consacrée à la mise en œuvre des contrastes de la mise en œuvre de la question du respect des droits de l'Homme. Ces contrastes s'accroissent avec les enjeux qui structurent l'action extérieure de l'Union européenne, non seulement vis-à-vis de la Tunisie, mais également dans la région euro-méditerranéenne. Au demeurant, le sujet de recherche est en évolution permanente au regard de l'évolution de l'ordre juridique de l'Union européenne mais aussi du contexte juridico-politique en Tunisie. En effet, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la mise en œuvre de la politique juridique extérieure de l'Union dans le domaine des droits de l'Homme a radicalement évolué, en adoptant

une approche stratégique de résilience dans les relations extérieures de l'Union européenne⁷³. L'État tunisien, de son côté, adopte une approche nouvelle en vue de mettre en œuvre l'engagement de l'article 2 de l'accord d'association avec l'Union européenne après la révolution « de la dignité et de la liberté » de 2011. En outre, la situation de la Tunisie post-révolution, ainsi que le déclenchement du mouvement du « Printemps arabe », ont influencé profondément les orientations et les approches stratégiques des deux parties. Ces événements ont poussé l'Union européenne à adopter une nouvelle doctrine dans ses rapports non seulement avec la Tunisie, mais aussi avec les différents partenaires de la rive Sud de la Méditerranée. Désormais, l'Union européenne se base sur les articles 2, 3 et 21 TUE, ainsi que l'article 205 TFUE, pour adopter les différentes approches de sa politique juridique dans la mise en œuvre de la question du respect des droits de l'Homme avec son partenaire tunisien. Les instruments de la mise en œuvre de l'accord d'association, notamment en matière de droits de l'Homme, ont, par conséquent, été réformés et renforcés, afin de répondre aux réalités de la transition démocratique dans la Tunisie post-révolution. La politique européenne de voisinage a été, ainsi profondément révisée, afin de mettre en place « une stratégie à l'égard d'un voisinage en mutation »⁷⁴, et de participer à la réalisation de l'objectif de la Commission, qui souhaite établir « un partenariat pour la démocratie et la prospérité avec le sud de la Méditerranée »⁷⁵.

L'évolution continue de cette étude coïncide avec toutes ces transformations dans la politique juridique extérieure de l'Union notamment dans le champ des droits de l'Homme. L'accès de la Tunisie post-révolution au statut de partenaire privilégié de l'Union en 2012, renforce l'originalité de cette recherche, qui se concentre sur les contours juridiques de ce statut de partenaire privilégié. Quelle est la nature juridique de ce statut de partenaire privilégié ? Quel est l'apport de ce statut dans la mise en œuvre du respect des droits de l'Homme conformément aux dispositions de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE ?

Par conséquent, ces différents éléments problématiques de cette étude traduisent l'originalité de démarche, en présentant un double intérêt, l'un scientifique, l'autre pratique : d'abord, la présente étude démontre que l'évolution des différentes approches de la question des droits de l'Homme n'est pas indépendante d'un cadre global et général de la politique juridique extérieure

⁷³ Voir dans ce sens : General Secretariat of the Council, « *A Strategic Approach to resilience in the EU's External Action – Council conclusions (13 november 2017)* », Brussels, 13 november 2017, 14191/17, CFSP/PESC 997, CSDP/PSDC 623, COPS 352, CYBER 175, CIVCOM 219, DEVG 250, CLIMA 301, ENER 434, COAFR 297, ENV 914, COEST 303, FIN 712, COHAF 88, MIGR 216, COHOM 128, POLMIL 138, COMED 7, PROCIV 97, CONUN 256, RELEX 966, COTER 133, 8 p., p. 6-8. Le Conseil adopte donc dix principes pour « *a strategic approach to resilience* ».

⁷⁴ Communication conjointe de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission européenne, Bruxelles, 25 mai 2011.

⁷⁵ Communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée », Bruxelles, 8 mars 2011, COM(2011) 200 final.

de l'Union européenne. A travers une démarche critique et pragmatique, cette recherche permet d'appréhender et d'évaluer les relations entre la Tunisie et l'Union européenne dans le domaine des droits de l'Homme, ainsi que de stimuler la réflexion sur la réalité de l'existence d'une doctrine relative aux droits de l'Homme dans ces relations.

Par ailleurs, ce travail de recherche présente un intérêt pratique, en ce qu'il permet de préciser les principaux aspects de la réussite et de l'échec concernant la mise en œuvre de la question du respect des droits de l'Homme en Tunisie. De plus, l'analyse permet d'identifier les principaux instruments et mécanismes européens mis en place en vue de mettre en œuvre l'accord d'association dans le champ des droits de l'Homme.

Au demeurant, le traitement de diverses approches relatives à la question des droits de l'Homme dans le cadre des relations tuniso-européennes participe à analyser les politiques juridiques de l'Union dans le domaine des droits de l'Homme.

Cette étude suit l'évolution des rapports entre la Tunisie et l'Union, notamment après la révolution tunisienne et le passage à la deuxième République en Tunisie. Ceci permet d'établir un cadre de réflexion pour l'avenir de la question des droits de l'Homme dans les rapports entre les deux parties, sachant que les négociations pour un espace économique et un espace de valeurs partagées sont déjà entamées. D'où l'intérêt pratique de cette recherche qui réside dans la mise à plat des orientations futures des relations tuniso-européennes en matière de droits de l'Homme : quel horizon pour l'élément essentiel de l'accord d'association Tunisie-UE dans l'avenir ? Quel est le futur de la normativité des dispositions juridiques relatives à la question des droits de l'Homme dans un État tunisien post-révolution, avec une multitude d'acteurs et une *soft law* grandissante ?

Ce travail de recherche ambitionne, enfin, de décrire la dynamique qui régit les relations entre les deux partenaires en matière de droits de l'Homme en analysant les différents outils juridiques, politiques et financiers. Cela est déterminant pour la structuration de la présente étude.

B. La problématique et la structure proposées

La question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, et, subsidiairement, le domaine des droits de l'Homme dans les relations entre les deux parties de manière générale, constitue l'élément majeur de la présente étude. L'intérêt de ce travail de recherche est de proposer une analyse approfondie de la question des droits de l'Homme dans le cadre d'un accord international extérieur de l'Union qui en a fait son élément essentiel. Cette dimension extérieure de la politique étrangère de l'Union

européenne a , en la matière, ses mérites et ses faiblesses : elle a le mérite, certes, de vouloir proposer au partenaire tunisien un statut qui aille au-delà de l'association, initiée en 1995, et qui soit proche de l'adhésion ; toutefois, elle suscite également des doutes sur le bien-fondé de son offre au vu de l'engagement à respecter l'élément essentiel de l'association-partenariat. Les caractéristiques, la mise en œuvre et l'articulation avec les autres mécanismes dans le domaine des droits de l'Homme (notamment le PEM et l'UpM) font l'objet d'une politique juridique empreinte d'incertitudes quant à ses potentialités et à sa finalité.

Les conditions de l'élaboration de cette politique juridique des droits de l'Homme dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE et de sa mise en œuvre constituent le champ d'observation privilégié de la présente étude. Ainsi, on sera amené à s'interroger sur la logique dont procède cette politique juridique des droits de l'Homme : procède-t-elle d'une logique basée sur ses composantes, à savoir le respect des droits de l'Homme, à la fois comme condition de validité de l'accord d'association Tunisie-UE et comme principe de sécurité juridique de toutes les politiques menées dans ce cadre ? Ou se réduit-elle à un mécanisme visant à subordonner le développement du partenariat à la satisfaction des exigences propres aux enjeux de la stratégie de l'Union dans ses relations avec la Tunisie ? Peut-on évoquer pertinemment cette politique juridique des droits de l'Homme lorsque celle-ci tend à se définir dans un cadre de priorités différent, tant par sa nature (majoritairement unilatérale) que par son objet (qui reflète des préoccupations économiques, sécuritaires et géostratégiques essentiellement européennes), de celui qui a présidé à sa mise en œuvre ? La normativité de la clause « droits de l'Homme », composante essentielle de l'accord d'association Tunisie-UE, n'est-elle pas diluée dans une normativité plus large, celle qui structure désormais l'espace de l'action extérieure de l'Union européenne vis-à-vis de son partenaire ?

Les relations entre la Tunisie et l'Union européenne sont marquées par une forte empreinte commerciale et sécuritaire avec la PESC, d'où la légitime interrogation sur la pertinence de la mise en œuvre de la clause relative aux droits de l'Homme dans l'accord d'association. Cette politique de défense des droits de l'Homme traduite par la conditionnalité dans l'accord d'association a-t-elle permis une véritable effectivité de ces droits ?

Finalement, la conditionnalité « droits de l'Homme » ne prend-elle sens, qu'au regard d'autres objectifs relatifs à la cohérence et à l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, et non au regard de la condition *sine qua non* de la mise en œuvre de la validité de l'accord d'association ? La soumission à l'exigence du respect des droits de l'Homme par la Tunisie ne serait-elle pas considérée non seulement comme objectif mais, surtout, comme condition de sa possibilité de droit ?

Ces questionnements autour de la problématique des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE, objet de cette étude, permettent l'analyse de la dimension juridique des arguments avancés, de manière à pouvoir « *comparer l'argument juridique aux autres registres de la légitimation* »⁷⁶, et de se pencher sur ces registres, pour distinguer la part du juridique. A travers une démarche critique et pragmatique des aspects relatifs à l'élaboration des dispositions juridiques relatives à l'intégration de la question des droits de l'Homme, la première partie de la présente étude se focalise sur la prise en compte progressive des droits de l'Homme dans l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne (Partie I). L'analyse porte sur les différents facteurs de la construction des droits de l'Homme dans un cadre institutionnel et relationnel multilatéral et bilatéral. L'insertion de la politique juridique des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE induit la question relative à leur mise en œuvre. La présente recherche traite les différentes contradictions issues des divers mécanismes et instruments de mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme », établie dans l'accord d'association, notamment, suite à l'évolution du contexte du partenariat Tunisie-UE après la révolution tunisienne. C'est pourquoi la deuxième partie de ce travail se concentre sur l'effectivité du respect des droits de l'Homme dans l'accord d'association et la nouvelle ère du partenariat (Partie II). Le traitement de l'effectivité de la mise en œuvre du respect des droits de l'Homme, qui se fonde sur l'accord d'association Tunisie-UE, est mis à l'épreuve de l'évolution des liens entre l'Union européenne et la Tunisie post-révolution. L'accord du statut de partenaire privilégié permet à cette étude d'appréhender à la fois les différents dispositifs juridiques et les paradoxes des nouvelles approches stratégiques d'actions extérieures de l'Union en matière de droits de l'Homme. Cela permet à la présente étude de revenir, in fine, sur le caractère incertain de la garantie du respect des droits de l'Homme dans les relations tuniso-européennes, en se projetant dans l'avenir de la mise en œuvre de l'accord d'association.

⁷⁶ Olivier CORTEN, Barbara DELCOURT, « Droit, légitimation et politique extérieure : précisions théoriques et méthodologiques », in Olivier CORTEN, Barbara DELCOURT, (dir.), *Droit, légitimation et politique extérieure. L'Europe et la guerre du Kosovo, actes du colloque du 10 décembre 1999*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 19-30, p. 21.

**PREMIERE PARTIE : LA PRISE EN
COMPTE PROGRESSIVE DES DROITS
DE L'HOMME DANS L'ACCORD
D'ASSOCIATION TUNISIE-UE**

L'analyse de l'apparition de la question des droits de l'Homme dans les rapports entre la Tunisie et l'Union européenne, avec l'obligation de respecter les droits de l'Homme et l'État de droit, constitue une démarche indispensable afin de préciser ses contours juridiques. Envisager le sujet des droits de l'Homme dans la cadre du partenariat Tunisie-UE conduit à s'interroger sur tout un processus évolutif marquant les relations entre les deux parties, mais aussi les liens entre les différents acteurs de la région euro-méditerranéenne. Compte tenu du débat récurrent sur les bases juridiques de la démarche qui consiste à imposer le respect des droits de l'Homme et les principes de l'État de droit à travers les pratiques conventionnelles, l'insertion d'une telle clause dans l'accord d'association Tunisie-UE révèle certaines ambiguïtés. En effet, au-delà d'une apparente réciprocité des engagements, l'insertion de cette clause dans les accords externes de l'Union nécessite un terrain favorable à la mise en œuvre effective du respect de l'engagement par rapport au respect des droits de l'Homme. C'est pourquoi il convient commencer l'étude en s'attachant au cadre général du rapport entre les partenaires : le processus de Barcelone, et son influence sur la place des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE (titre I). En outre, pour définir les éléments primordiaux nécessaires de la mise en œuvre de l'engagement du respect des droits de l'Homme prévu dans l'accord d'association, il est nécessaire d'analyser les mécanismes et les instruments de prise en compte de cet engagement dans le partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne (titre II).

Titre 1 : Le processus de Barcelone et la place des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE

Après plusieurs années de relations entretenues entre la Communauté économique européenne (CEE)⁷⁷ et quelques pays du Maghreb sous l'égide d'accords de coopération bilatéraux, essentiellement, avec le Maroc et la Tunisie, accords portant sur des aspects commerciaux, et après le passage à l'intégration d'une coopération économique et financière visant à conclure des accords d'association, en 1976, qui représentent les accords bilatéraux entérinés essentiellement par les États membres de la Communauté européenne, plusieurs facteurs imposaient une nouvelle approche pour les relations de l'Union européenne avec ses voisins du Sud de la Méditerranée. En effet, en raison des bouleversements intervenus sur la scène internationale à partir des années 1990, la Communauté éprouva la nécessité de donner un nouvel élan à ses relations avec les pays tiers méditerranéens (PTM).

La disparition du Bloc de l'Est avait, d'une part, ouvert la voie à une plus grande libéralisation du commerce international, sur la base des principes de l'économie de marché, et avait, d'autre part, donné aux États-Unis la possibilité d'accroître, sans limites, leur influence sur la scène internationale : une double menace commençait ainsi à peser sur les relations traditionnelles et historiques entre les deux rives de la Méditerranée. D'un côté, la mondialisation menaçait de dissoudre ces relations sous l'effet de la libéralisation multilatérale⁷⁸ et, de l'autre côté, les États-Unis révélaient des ambitions économiques dans ladite région⁷⁹.

Dès lors, un peu plus d'un an après le lancement par les Américains, le 1er novembre 1994, du processus « Moyen Orient et Afrique du Nord (MENA) »⁸⁰, et à un peu moins d'un an de la naissance, le 1er janvier 1995, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union européenne lançait le 28 novembre 1995, le processus de Barcelone : l'objectif de ce processus était de mettre en place un partenariat euroméditerranéen réunissant les pays de l'Union européenne et neuf PTM : l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Syrie, Israël et l'Autorité palestinienne.

⁷⁷ Après l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne en 1er novembre 1993, la Communauté économique européenne (CEE) est devenue la Communauté européenne (CE) puis Union européenne.

⁷⁸ Les négociations de l'Uruguay Round annonçaient l'érosion des avantages tarifaires et contingentaires des pays méditerranéens sur le marché communautaire

⁷⁹ M. JOBERT « A la recherche d'un interlocuteur », *Revue des affaires européennes*, 1996, n°4 p. 313

⁸⁰ Le processus MENA (*Middle East and North Africa*) dont le premier sommet avait été un succès à Casablanca le 30 octobre et 1er novembre 1994, échoua par la suite en raison de la dégradation de la situation au Proche-Orient à partir de 1996.

Ce partenariat établit une approche générale qui inclut, en plus des aspects économiques et commerciaux traditionnels, des aspects politiques et socioculturels.

En effet, le partenariat se fixe trois grands objectifs : construire une zone de prospérité partagée (volet économique et financier), fonder un espace commun de paix et de stabilité (volet politique et sécuritaire), et faciliter le rapprochement entre les peuples (volet social, culturel et humain).

Ce processus, piloté au niveau multilatéral par les conférences euroméditerranéennes, est étayé par plusieurs accords d'association bilatéraux liant l'UE à chaque pays partenaire. Ces accords, qui devraient permettre la réalisation des objectifs sus indiqués, prévoient une transformation radicale des relations entre l'UE et les PTM, mettant fin à la pratique des concessions unilatérales, tout en privilégiant le volet socioculturel.

Ce changement dans la nature des rapports peut expliquer, en grande partie, le retard qui caractérise la mise en œuvre de ces accords. En revanche, la relation bilatérale entre l'UE et la Tunisie se caractérise par une évolution à un rythme globalement satisfaisant au regard des ambitions de la Déclaration de Barcelone, qui a imposé l'intégration de la question des droits de l'Homme dans le volet socioculturel du partenariat euroméditerranéen. Il s'ensuit que la promotion du respect de la démocratie et des droits de l'Homme ne peut être tenue pour étrangère à l'objectif général de la PEM. A ce niveau, la question des droits de l'Homme s'est vue renforcer dans sa dimension normative sous l'impact du processus de Barcelone (chapitre I), aussi bien dans l'exigence du respect de l'engagement relatif à cette question dans l'accord d'association (chapitre II).

Chapitre I : L'impact du processus de Barcelone pour l'intégration des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE

C'est grâce au processus de Barcelone de 1995 que la question des droits de l'Homme a été intégrée dans la dimension multilatérale du partenariat euro-méditerranéen. Ce cadre multilatéral du PEM constitue une expérience « typique des relations extérieures de l'UE avant le traité d'Amsterdam »⁸¹, car cette expérience a réussi à mettre en commun les différents enjeux relatifs à la question des droits de l'Homme pour les parties. Ce cadre multilatéral traduit clairement la volonté de dépasser le bilatéralisme classique d'une coopération économique comme cadre dominant les relations euro-méditerranéennes. En effet, la Déclaration de Barcelone a inscrit l'engagement des partenaires euro-méditerranéens à promouvoir l'État de Droit et la démocratie et à respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales ainsi qu'à garantir l'exercice effectif de ces droits et libertés. Ceci illustre d'une part, une déclaration de principes, à établir un dialogue politique renforcé et régulier sur des questions ayant un intérêt commun entre les pays partenaires, et, d'autre part, un engagement à respecter les instruments internationaux des droits de l'Homme, notamment la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Le dialogue politique est, en effet, « fondé sur le respect des principes essentiels du droit internationale »⁸², et, à ce titre, les partenaires se sont engagés à agir « conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme »⁸³. Autrement dit, la déclaration de Barcelone est fondée sur les instruments internationaux des droits de l'Homme et, par conséquent, elle n'a pour ambition ni de s'y substituer, ni de tenir à l'écart leur rôle. De ce fait, il n'est pas exclu que le dialogue politique avec les partenaires ait pour objet la question de la ratification des conventions internationales, ainsi que la question des réserves qui empêchait leur mise en œuvre. Malgré cela, la consécration des droits de l'Homme reste un peu timide en comparaison des aspects économiques et financiers ; dès lors, les partenaires euro-méditerranéens ont essayé de redoubler d'effort à travers la mise en place d'instruments politiques et institutionnels visant à intégrer les préoccupations relatives aux droits de l'Homme. Cette volonté des pays partenaires s'est traduite officiellement lors du 10ème anniversaire du partenariat euro-méditerranéen par l'établissement de plans d'action et de projets ayant pour objectifs le dépassement de la divergence des perceptions entre les partenaires concernant les droits fondamentaux et l'État de

⁸¹ Voir D. SCHMID, « Optimiser le processus de Barcelone », Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, *Occasional Papers* n°36, juillet 2002.

⁸² Voir la Déclaration de Barcelone.

⁸³ Idem.

droit. Ces projets intègrent graduellement les questions relatives aux droits de l'Homme, telles que les garanties des droits de femmes, et l'égalité entre hommes et femmes dans l'ensemble des volets du partenariat.

L'UE, pour sa part, a montré son intérêt à s'adapter positivement aux attentes et préoccupations des PTM par rapport aux questions des droits de l'Homme et à la réalisation des objectifs du partenariat euro-méditerranéen à travers la mise en place d'instruments financiers : tel est le cas du programme MEDA⁸⁴, un programme européen qui a pour but de financer les réformes liées aux droits de l'Homme et transitions démocratiques dans les PTM. Elle s'est également engagée à établir le suivi et le bilan de ce programme au moyen d'un dialogue politique continu avec les PTM.

Toutefois, force est de constater que l'évaluation du processus de Barcelone a donné des résultats mitigés, malgré le fait que l'intégration des domaines du troisième volet de partenariat s'avère de plus en plus importante dans les négociations entre les partenaires, en vue de réaliser une intégration régionale concrète⁸⁵.

En tout état de cause, le processus de Barcelone, comme cadre multilatéral du partenariat euro-méditerranéen, a influencé l'intégration des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE. C'est pourquoi, dès l'adhésion de la Tunisie à ce processus euro-méditerranéen, celle-ci a été amenée à maintenir le dialogue avec l'UE et à établir des négociations afin de coopérer avec l'Union en matière des droits de l'Homme, sous l'égide de la Déclaration de Barcelone. D'ailleurs, premier PTM engagé par un accord d'association, la Tunisie a entretenu de longues négociations pour réaliser des réformes indispensables afin d'atteindre les objectifs fixés par le partenariat. Entre la signature de l'accord d'association et son entrée en vigueur, la Tunisie n'a pas cessé, d'ailleurs, d'adapter son système juridique pour qu'il soit en conformité avec les principes fondamentaux de la Déclaration de Barcelone.

Cette Déclaration de Barcelone a été, semble-t-il, l'une des initiatives les plus ambitieuses et les plus innovatrices de l'UE en matière de politique étrangère : en effet, le partenariat euroméditerranéen a été les bases d'un partenariat entre, à l'époque, les 15 États membres de l'UE et les 12 États de la rive sud de la Méditerranée portant sur un vaste éventail domaines économiques, sociales, culturelles, politiques, et sécuritaire.

⁸⁴ Le programme MEDA adopté par le Règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financière et technique à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Ce programme vise à mettre en œuvre les mesures de coopération destinées à aider les PTM à procéder à des réformes indispensables pour atteindre les objectifs du partenariat.

⁸⁵ Le conflit israélo-arabe, la situation du processus de paix au Moyen-Orient constitue toujours un réel handicap pour l'intégration régionale dans l'espace euro-méditerranéen.

Cette déclaration euroméditerranéenne a mis en place un cadre multilatéral associant étroitement les aspects économiques et de sécurité, et qui comprend, en outre, une dimension sociale, humaine et culturelle⁸⁶.

Les engagements envers les droits de l'Homme se trouvent dans le volet « politique et de sécurité », mais les autres volets renferment aussi des références à cette question. Dès lors, les pays partenaires se sont engagés à maintenir un dialogue politique régulier. Ce dialogue exige le renforcement de principes tels que le respect des droits de l'Homme et de la démocratie, le recours à des moyens pacifiques pour le règlement des différends et l'adoption de mesures de confiance. C'est ainsi que la Déclaration de Barcelone a évoqué plusieurs principes établissant un « partenariat global à travers un dialogue politique renforcé et régulier, un développement de la coopération économique et financière et une valorisation de la dimension sociale, culturelle et humaine »⁸⁷.

Dans ce sens, l'accord d'association Tunisie-UE met en œuvre ce nouveau cadre multilatéral, ce qui représente une évolution importante des rapports entretenus entre l'UE et la Tunisie, à l'instar des autres PTM, car les parties signataires de la Déclaration de Barcelone qui représente juridiquement un « acte fondateur » de la quatrième phase dans les relations entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens (ce document en lui-même ne sort pas du cadre logique d'une déclaration mais bien que le texte de déclaration et le document de suivi qui le précède reflètent la volonté des vingt-sept états participants et constituent la matrice générale des futures relations, il n'a aucune valeur conventionnelle, et de cela sa translation sur le terrain dépendra de la seule volonté des participants à rester engagés dans ce processus) se sont engagés sur des questions majeures comme le respect et le développement de l'État de Droit, le respect des droits de l'Homme, des libertés fondamentales, de la démocratie, du pluralisme et de la diversité. C'est ainsi que le partenariat euroméditerranéen constitue un cadre général de la promotion des droits de l'Homme (section I), tout en aboutissant à une reconfiguration de l'accord d'association Tunisie-UE lors des sommets euroméditerranéens successifs (section II).

⁸⁶ Conférence euroméditerranéenne, Déclaration, Barcelone, 28 novembre 1995, préambule, documents d'actualité internationale, n°2, 15 janvier 1996, p. 59-62.

⁸⁷ Déclaration de Barcelone, http://www.europa.eu/legislation_sommaire.fr

Section I : Le partenariat euroméditerranéen, cadre général de la promotion des droits de l'Homme

Le partenariat euroméditerranéen repose sur deux cadres principaux complémentaires : d'un côté, un cadre multilatéral qui découle de la Déclaration de Barcelone et qui englobe tous les partenaires des deux rives de la Méditerranée (les États membres de l'UE et les PTM)⁸⁸, et, de l'autre côté, un cadre bilatéral qui découle des accords d'association conclus entre l'UE et chacun des partenaires de la rive sud de la Méditerranée.

Ces deux cadres de partenariat euroméditerranéens font de la promotion des droits de l'Homme un projet euroméditerranéen qui se trouve au carrefour entre le droit international et le droit communautaire. Ce projet évolutif a vu le jour suite à une proposition communautaire pour un accord de partenariat euroméditerranéen, accord qui fixe des objectifs traçant des nouveaux axes de partenariat (paragraphe 1) avec un aménagement des espaces euroméditerranéens pour la promotion des droits de l'Homme (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les objectifs et les axes du partenariat euroméditerranéen

C'est dans un contexte politique et géostratégique caractéristique du début des années 1990 que l'idée de partenariat euroméditerranéen a vu le jour. En effet, la fin de la Guerre Froide, la chute du mur de Berlin et la première Guerre du Golfe ont suscité une réflexion approfondie sur la sécurité parmi les États membres de l'UE ; parallèlement, les pays du sud de l'Europe ont, désormais, exprimé la crainte que l'aide accordée par l'UE ne soit réorientée vers l'Europe de l'Est.

Par conséquent, la 11^{ème} Commission européenne a jeté les bases d'un partenariat Europe-Maghreb dans une communication du 30 avril 1992 sur l'avenir des relations entre la Communauté et ladite zone géographique⁸⁹.

Cette communication évoque la nécessité pour l'Europe, d'établir une nouvelle politique européenne avec ses voisins maghrébins, en allant au-delà de la politique méditerranéenne

⁸⁸ En 1995, les États membres étaient : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède. Désormais, l'UE compte 28 États membres dont 2 anciens partenaires méditerranéens : Chypre et Malte. Les PTM étaient au nombre de 12 : Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et l'autorité palestinienne. La Libye n'est pas un partenaire dans le cadre de la Déclaration de Barcelone mais elle jouit du statut d'observateur au partenariat euroméditerranéen depuis 1999.

⁸⁹ Communication de la Commission européenne du 30 avril 1992, secretary/92/401, sur : <http://www.euromedrights.net/français/comm/communication/PEM/Bruxelles.htm>, 1992.

renovée (PMR)⁹⁰, afin de conclure un engagement régional conduisant à un partenariat Euro-Maghreb et à l'établissement d'une zone de libre-échange, pour mieux promouvoir les rapports commerciaux euro-maghrébins. Toutefois, le problème majeur était à cette époque le suivant : les pays du Maghreb étaient-ils prêts à réagir à la décision européenne d'entretenir des rapports privilégiés avec la Communauté européenne ? En effet, la guerre civile en Algérie, d'une part, et, l'arrivée au pouvoir du Général Ben Ali, d'autre part, en Tunisie, constituaient deux sources d'insécurité et d'instabilité pour toute la région nord-africaine.

Cette situation a poussé l'UE à intégrer plusieurs questions relevant des domaines politiques, de sécurité, de culture, allant, ainsi, au-delà des seuls rapports commerciaux et économiques. Dès lors, l'UE voulait insérer les droits de l'Homme comme valeurs morales nécessaires au renforcement des liens historiques et culturels, ainsi qu'à la relance économique nationale et internationale. La coopération était donc conditionnée au respect des droits de l'Homme⁹¹.

Dans cette même logique, les partenaires souhaitaient établir ce partenariat avec, comme préoccupation les principaux instruments internationaux des droits de l'Homme tels que la Déclaration universelle des droits de l'Homme, et le respect de différents textes fondamentaux de l'ONU.

L'initiative européenne a suscité une réaction positive de la part des partenaires de la rive sud de la Méditerranée, en vue de refonder la coopération entre les différents pays euroméditerranéens⁹². C'est ainsi que la Conférence de Barcelone du 27 et 28 novembre 1995 a donné naissance à une Déclaration commune entre les 15 pays européens et leur 12 partenaires méditerranéens, Déclaration fixant des objectifs inédits.

La Conférence de Barcelone du 27 et 28 novembre 1995 a été une occasion inédite de réunir les États de l'UE et les 12 PTM avec la présence de la Ligue des États Arabes et l'Union de Maghreb Arabe (UMA), ainsi que la Mauritanie en sa qualité de membre de l'UMA, et ce autour d'un véritable projet de partenariat euroméditerranéen. Ce projet s'est concrétisé par l'adoption de la Déclaration de Barcelone ; les participants y expriment leur conviction que la paix, la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne sont un bien commun qu'ils s'engagent à promouvoir et à renforcer par tous les moyens dont ils disposent. A cet effet, ils conviennent de mener un dialogue politique renforcé et régulier, fondé sur le respect des principes essentiels

⁹⁰ La PMR a été adoptée lors de la session des 18 et 19 décembre 1990 par le Conseil européen à la suite et conformément aux documents de la Commission « vers une politique méditerranéenne renovée », documents SEC(90) 812 final du 01 juin 1990.

⁹¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le renforcement de la politique méditerranéenne de l'UE, établissement de partenariat euroméditerranéen, 19 octobre 1994 (Com/94/427), Bull.UE, supplément 2/95, p. 7-26.

⁹² Agnès CHEVALLIER, « projet euroméditerranéen et mondialisation », in *Confluences Méditerranée*, le Maghreb face à la Mondialisation, n°21, printemps 1997, p.10.

du droit international, et réaffirment un certain nombre d'objectifs communs en matière de stabilité interne et externe. Ainsi, les partenaires s'engagent à :

- « respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, par l'application des principes de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et du droit international, ainsi qu'à échanger des informations dans ces domaines;
- respecter les principes d'État de droit et de démocratie, tout en reconnaissant le droit de chaque partenaire à choisir et développer librement son système politique, socioculturel, économique et judiciaire ;
- respecter la souveraineté des États, l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes ;
- respecter l'intégrité territoriale, les principes de non-intervention dans les affaires intérieures et le règlement pacifique des conflits ;
- lutter contre le terrorisme, la criminalité organisée et le trafic de drogue ;
- promouvoir la sécurité régionale, éliminer les armes de destruction massive, adhérer aux régimes internationaux et régionaux de non-prolifération nucléaire, aux accords de limitation des armements et de désarmement »⁹³.

Dès lors, la Déclaration de Barcelone fixe plusieurs objectifs relevant de multiples domaines : économique, financier, social, culturel et humain... Néanmoins l'objectif majeur est l'édification, au sein de l'espace euroméditerranéen, d'une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantit la paix, la stabilité et la prospérité, et exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'Homme⁹⁴. Afin d'atteindre cet objectif majeur, la Déclaration a défini les trois volets d'un partenariat qui se veut global : le volet politique et de sécurité (A), le volet économique et financier (B), et le volet social, culturel et humain.

A. Le volet politique et de sécurité

« Le volet politique et de sécurité » vise à établir un "espace commun de paix et de sécurité" à travers le respect d'un certain nombre de principes. Ces principes constituent un vaste programme qui touche aussi bien l'organisation politique interne des États (démocratie, droits de l'Homme) que la conduite de leur politique étrangère. La déclaration mentionne la possibilité,

⁹³ La Déclaration de Barcelone sur : http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_fr.htm

⁹⁴ Rémy LEVEAU, le partenariat euroméditerranéen, la dynamique de l'intégration régionale, Rapport du Groupe de travail « Méditerrané : économie et migrations », La documentation Française, Paris 2000, p. 37-38

à terme de mettre en œuvre un "pacte euro-méditerranéen" ⁹⁵ : c'est avec ces mots que le député français Michel VAUZELLE a défini les objectifs fixés par la Déclaration de Barcelone dans son volet politique et de sécurité. Justement, ledit volet comporte plusieurs questions relatives aux droits de l'Homme, tous les partenaires convenant d'entreprendre un dialogue politique renforcé et régulier, fondé sur le respect des principes essentiels du droit international, et réaffirmant un certain nombre d'objectifs communs en matière de stabilité interne et externe⁹⁶. Les partenaires s'engagent, ainsi, à agir conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, ainsi qu'aux différentes obligations résultant du Droit international, notamment celles qui découlent des instruments internationaux et régionaux dont ils font partie.

Dès lors, la Déclaration de Barcelone fait référence aux principaux instruments internationaux des droits de l'Homme, ce qui prouve l'engagement des partenaires à promouvoir les droits de l'Homme internationalement reconnus, et à renforcer la démocratie et l'État de Droit. Ces postulats, attachés au développement de la stabilité interne des États méditerranéens, sont considérés comme les conditions nécessaires pour faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échange et de coopération afin de garantir la paix, la stabilité et la prospérité. Dans ce contexte, l'Union européenne a montré sa détermination sur ces nouvelles questions illustrant le partenariat politique et de sécurité avec les PTM ; c'est ainsi que le professeur Joël RIDEAU a pu affirmer : « *Le respect des droits de l'Homme est devenu un thème important des relations extérieures de l'Union et des Communautés européennes et de leurs États membres de ce que le rapport annuel de la Commission sur les activités de l'Union européenne appelle « le rôle de l'Union européenne dans le monde », en témoignant de la responsabilité dont l'Union européenne et ses États membres se sentent investis dans la promotion de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de Droit* »⁹⁷.

Par conséquent, le cadre global fondé sur la Déclaration de Barcelone dans son volet politique et de sécurité fait des principes démocratiques et du respect des droits de l'Homme un sujet d'intérêt commun, et ces objectifs communs obligent l'ensemble des partenaires.

Dans ce sens, la Déclaration rappelle aussi les différentes libertés fondamentales : expression, association -à condition que celle-ci s'exerce à des fins pacifiques-, pensée, conscience et religion, et le respect de leur exercice effectif, avec la garantie de leur exercice individuel ou collectif.

⁹⁵ Rapport d'information déposé par la Commission des affaires étrangères sur le partenariat euroméditerranéen présenté par M. Michel VAUZELLE, sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i1737.asp>

⁹⁶ La Déclaration de Barcelone p.2-3

⁹⁷ Joël RIDEAU, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'Homme », in *RCADI*, tome 265, 1997., p. 644.

De plus, dans la Déclaration, deux paragraphes successifs soulignent l'importance de l'échange d'informations et de la lutte qu'il convient contre le racisme et la xénophobie. Ce dispositif est complété par le respect du pluralisme et de la diversité⁹⁸.

Par ailleurs, les partenaires s'engagent à renforcer leur coopération en matière de lutte contre le terrorisme, et, surtout, à travers la ratification et la mise en œuvre d'instruments internationaux auxquels ils ont souscrits.

B. Le volet économique et financier

Le volet économique et financier rompt avec la politique de préférence commerciale en retenant l'année 2010 comme date objectif pour l'instauration d'une zone de libre-échange industriel. Pour atténuer les effets économiques et sociaux de cette ouverture, la déclaration étend les domaines où la coopération doit se développer. Elle rappelle également l'engagement du Conseil européen de Cannes de porter l'assistance financière de la Communauté au niveau de 4,685_milliards d'écus pour les années 1996-1999, auxquels s'ajoutent les prêts de la BEI (3,9 milliards d'écus pour 1995-1999). L'objectif est, ainsi, de créer une zone intégrée aussi bien dans sa dimension Sud-Sud que Nord-Sud⁹⁹.

Le processus de Barcelone se fonde principalement sur ce volet pour viser le développement socio-économique de la région sud-méditerranéenne. Plus précisément, le partenariat économique et financier projette l'établissement d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne pour l'année 2010 ; les pays méditerranéens seront alors censés avoir supprimé toute barrière douanière pour s'ouvrir aux importations industrielles de l'UE. Cette zone de libre-échange représenterait alors le plus grand marché au monde, comprenant 800 millions de personnes, marché dont les échanges interzones représenteraient 60% de leur commerce total. La Déclaration prévoit aussi un alignement progressif des règlements législatifs des PTM sur les règlements européens. Cependant, cette zone de libre-échange n'est pas le but en soi du partenariat ; elle est un moyen indispensable pour le développement socio-économique de la région, clairement inscrit dans la Déclaration de Barcelone : « Les participants soulignent l'importance qu'ils attachent au développement économique et social durable et équilibré dans la perspective de réaliser leur objectif de construire une zone de prospérité partagée (...) Constatant que les partenaires ont à relever des défis communs, à des degrés différents, les participants se fixent les objectifs à long terme suivants :

⁹⁸ Hassane ZOUIRI, « Le partenariat euro-méditerranéen : Contribution au développement du Maghreb – Le cas du Maroc, Edition l'Harmattan 1 janvier 2011, p. 71

⁹⁹ Michel VAUZELLE, op. Cit, p. 7

- accélérer le rythme d'un développement socio-économique durable ;
- améliorer les conditions de vie des populations, augmenter le niveau d'emploi et réduire les écarts de développement dans la région euro-méditerranéenne ;
- promouvoir la coopération et l'intégration régionale »¹⁰⁰.

Afin d'atteindre ces objectifs, les partenaires conviennent d'établir un partenariat économique et financier qui, en tenant compte des différents degrés de développement, sera fondé sur :

- « l'instauration progressive d'une zone de libre-échange ;
- la mise en œuvre d'une concertation économiques appropriées dans les domaines concernés ;
- l'augmentation substantielle de l'assistance financière de l'Union à ses partenaires »¹⁰¹.

De ce fait, les participants à la Conférence de Barcelone ont établi les moyens à court et à long terme de concrétiser le projet de partenariat relevant du volet économique et financier, tout en insistant, à cet égard, sur l'aspect social et de développement humain. D'ailleurs, le rôle des femmes dans le développement est évoqué, ainsi que l'incitation à promouvoir la participation active des femmes dans la vie économique et sociale.

C. Le volet social, culturel et humain

Le volet social, culturel et humain vise à développer les dimensions humaines, et à favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles. Il prévoit également une coopération tendant à réduire la pression migratoire¹⁰². Néanmoins, ce volet aborde de manière directe ou indirecte les droits fondamentaux des peuples des pays partenaires : les participants à la Conférence de Barcelone y reconnaissent l'importance du développement social, qui doit aller de pair avec le développement économique, notamment le respect des droits sociaux fondamentaux, y compris le droit au développement.

Dans ce sens, la Déclaration de Barcelone affirme que les parties : « attachent une priorité particulière au respect des droits sociaux fondamentaux, y compris le droit au développement ;

- reconnaissent la contribution essentielle que peut apporter la société civile dans le processus de développement du partenariat euro-méditerranéen ;
- encouragent les actions de soutien en faveur des institutions démocratiques et du renforcement de l'État de droit et de la société civile ;
- s'engagent à garantir la protection de l'ensemble des droits reconnus par la législation existante des migrants légalement installés sur leur territoires respectifs ;

¹⁰⁰ La Déclaration de Barcelone, op. Cit p.4-7

¹⁰¹ Idem, p.6

¹⁰² Voir : <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i1737.asp>

-soulignent l'importance de lutter résolument contre les phénomènes racistes et xénophobes et contre l'intolérance et conviennent de coopérer à cette fin »¹⁰³.

En fait, en vertu de la Déclaration de Barcelone, le partenariat euro-méditerranéen repose, sur la reconnaissance de traditions diverses et de racines communes. L'objectif général du troisième volet du partenariat est de développer les dimensions humaines, de favoriser la connaissance des cultures et de promouvoir leur compréhension mutuelle, et, enfin, d'encourager le rapprochement des peuples de la zone euro-méditerranéenne par les échanges et par le développement de sociétés civiles libres et prospères. La poursuite de ces objectifs passe par diverses activités régionales destinées à améliorer les systèmes d'éducation et d'apprentissage, à assurer la gestion des migrations et à combattre le racisme, la xénophobie et l'intolérance. De plus, ce volet reconnaît explicitement le rôle de la société civile¹⁰⁴.

Les partenaires étaient, donc, conscients qu'il faudrait mettre en place des instruments appropriés afin de réaliser les objectifs sus-mentionnés, ceci à travers une coopération décentralisée des échanges entre, d'une part, les acteurs du développement dans le cadre des législations nationales, et, d'autre part, entre les responsables de la société politique et civile, du monde culturel et religieux, des universités, de la recherche, des médias, des associations, des syndicats et des entreprises privées et publiques¹⁰⁵.

Dans ce sens, il convient de garder en mémoire, tout d'abord ce contexte de dans lequel le partenariat euro-méditerranéen a vu le jour : la reconfiguration radicale des relations liant l'UE à ses voisins de la rive sud de la Méditerranée. Dès lors, le partenariat apparaît dans une recomposition géopolitique caractérisée par la poussée du libre-échange, la mondialisation, les rapports inter-régionaux à l'instar de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA), ou encore le marché commun du sud de l'Amérique regroupant plusieurs pays sud-américains (MERCOSUR). Elle coïncide aussi avec le moment où l'UE, d'avantage préoccupée par la sécurité, entreprend une susceptible, mutation, avec l'élargissement à l'Est, l'introduction de l'Euro et l'installation de la Banque Centrale Européenne. C'est pourquoi l'UE considère que la meilleure méthode pour assurer sa sécurité et résoudre le problème de la violence est d'inciter ses voisins à démocratiser leurs systèmes politiques, et à adapter leurs législations nationales à l'aide des instruments internationaux et régionaux des droits de l'Homme. Ceci l'a, ainsi, conduite à mettre un terme à une coopération qui, précédemment, se souciait presque

¹⁰³ La Déclaration de Barcelone, op. Cit p.7.

¹⁰⁴ Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme, sur : www.euromedrights.net

¹⁰⁵ *Ibid.* Déclaration de Barcelone, op. Cit. p.7-8.

uniquement des seuls aspects financiers et commerciaux, et ce depuis la signature du traité de Rome en 1957¹⁰⁶.

C'est ainsi que plusieurs initiatives ont vu le jour pour parvenir à la Déclaration de Barcelone, avec de nouveaux axes de partenariat. Un grand pas a été franchi lors du Conseil européen de Lisbonne en 1992, qui, suite à la signature du Traité de Maastricht instaurant la PESC¹⁰⁷, identifiera les régions prioritaires pour l'action de celle-ci. Parmi ces régions on trouve le Maghreb, décrit comme revêtant une grande importance pour l'Union en termes de sécurité, mais où la stabilité est menacée. En effet, au même moment, les intérêts des pays européens – France et Espagne, surtout – semblent en péril au Maghreb, ceci en raison du coup d'État algérien, et d'un risque de crise avec le Maroc. Dans la droite ligne de ces diverses avancées en matière de coopération entre l'Europe et le Maghreb, le Conseil européen d'Essen approuva, en décembre 1994, la proposition de mettre en place, pour fin 1995 à Barcelone, une Conférence euro-méditerranéenne destinée à mettre à jour les politiques méditerranéennes de l'Union, considérées comme prioritaires. Les lignes directrices de la Commission, dont le travail est centré sur la création d'une zone de libre-échange, ainsi que le travail autour des aspects politiques de la Conférence, préparés dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), aboutiront au rapport de synthèse adopté par le Conseil en avril 1995, et qui sera lui-même à la base de la Déclaration de Barcelone de novembre 1995¹⁰⁸.

Les objectifs inscrits dans la Déclaration de Barcelone illustrent l'originalité de la Conférence réunissant les partenaires des deux rives de la Méditerranée ; elle représentait un forum unique et un cadre de dialogue idéal pour réfléchir à de nouveaux axes du partenariat euro-méditerranéen, avec une volonté commune de créer une région méditerranéenne prospère et stable.

Il est à signaler que le partenariat euro-méditerranéen demeure le seul point de rencontre des représentants de la Syrie et du Liban lors des réunions communes avec leurs homologues israéliens. De ce fait, on peut dire que l'UE a gagné le pari de contribuer à la stabilité dans la

¹⁰⁶ Maher ABDMOULEH, « partenariat euro-méditerranéen : promotion ou instrumentalisation des droits de l'Homme », l'Harmattan 2010, p. 15.

¹⁰⁷ La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, également connue sous le sigle PESC, était le deuxième des trois piliers instaurés en 1993 par le traité sur l'Union européenne de Maastricht. La structure en pilier a été abolie par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. Pour permettre à l'Union de jouer un rôle politique sur la scène internationale, le traité de Maastricht a institué une politique étrangère et de sécurité commune y compris la définition à terme d'une « politique de défense commune ». Elle est le volet diplomatique et de sécurité de l'action extérieure de l'Union européenne, et complète les politiques extérieures de la Communauté européenne telles que la politique commerciale commune, la politique de développement, ou la dimension externe des politiques communautaires internes (Euro, environnement, immigration, visas etc.). Les dispositions de la PESC ont été révisées par le traité d'Amsterdam et par le Traité de Nice qui a initié la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

¹⁰⁸ Hugues VAN BRABANDT, « Le partenariat Euromed : dix ans depuis Barcelone », sur : http://www.eurosvillage.eu/IMG/pdf/edv - policy_paper_euromed.pdf

région euro-méditerranéenne, avec un engagement de la part de tous les pays signataires à respecter les principaux droits de l'Homme et, surtout, d'agir conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme. De plus, intégrer un certain nombre des droits fondamentaux dans les trois volets du partenariat constitue le socle de tous les axes de partenariat euro-méditerranéen. C'est pourquoi certains ont considéré que l'acquis principal du processus de Barcelone est d'avoir fait revivre l'identité méditerranéenne, et, au-delà, d'avoir permis une prise de conscience générale des retards à combler, et des évolutions et réformes nécessaires à cette fin¹⁰⁹.

Par ailleurs, le partenariat euro-méditerranéen qui revêt une dimension multilatérale vise à appuyer et compléter les actions et le dialogue qui se déroulent au niveau bilatéral dans le cadre des accords d'associations, en vue de concrétiser les différents objectifs relevant des trois volets du partenariat, toujours sous l'angle du respect des droits de l'Homme et des engagements y afférant.

Toutefois, bien que le partenariat euro-méditerranéen ait des objectifs très ambitieux envers la dimension régionale, il convient de souligner que la Déclaration de Barcelone n'est pas juridiquement contraignante, et qu'elle reste l'expression de l'engagement politique des partenaires. C'est pour cette raison que le processus de Barcelone a mis en place plusieurs institutions pour donner une certaine impulsion au processus de partenariat, menant à des procédures de suivi ou à l'adoption de programmes de travail. Dès lors, le partenariat euro-méditerranéen a donné lieu à un certain aménagement de l'espace Euromed pour la promotion des droits de l'Homme et le respect de l'engagement des pays partenaires par rapport à la Déclaration de Barcelone.

Paragraphe 2 : L'aménagement d'un espace euro-méditerranéen pour la promotion des droits de l'Homme

Le processus de Barcelone a donné naissance à un partenariat ambitieux pour dépasser le cadre étriqué dans lequel les relations entre les partenaires euroméditerranéens étaient confinées.

Militent en faveur de ce partenariat des impératifs de proximité, certes, mais aussi, et peut être surtout, des impératifs d'ordre politique, économique, stratégique et culturel. Il s'agit donc d'un concept novateur qui ouvre de nouvelles perspectives de co-développement.

En effet, le partenariat est perçu comme une notion critique d'autres notions devenues traditionnelles, notions qui ont vieilli pour devenir des coquilles vides telles que « assistance »

¹⁰⁹ Idem, p. 4.

ou « coopération ». Ces catégories, d'un autre âge, ont fondé des pratiques à sens unique, en perpétuant la vision d'un monde traversé par des inégalités croissantes dans la production des richesses matérielles et immatérielles, dans le savoir et le pouvoir¹¹⁰.

Il en résulte que l'UE a montré une réelle volonté de mettre en place un espace euroméditerranéen dans le cadre d'une politique européenne nouvelle, politique fondée sur des perspectives différentes de partenariat. Dans ce sens, le professeur De VASCONCELOS écrit : « *l'Europe a besoin d'une politique pour l'Europe de l'Est et l'Europe centrale qui s'accorde avec une politique européenne pour le Sud et notamment le Sud le plus proche ; le Maghreb* »¹¹¹, ainsi que « *La coopération économique euro-maghrébine doit être un élément d'une connexion plus vaste d'une dimension politique fondée sur le respect mutuel des droits fondamentaux et culturels ; fondée sur le respect de la diversité.*

En somme une connexion élargie fondée sur la connaissance et le respect de l'autre »¹¹².

La Commission européenne a répondu à toutes ces attentes à travers la Communication du 18 mai 2001¹¹³, Communication qui invite l'Union à accorder la priorité aux droits de l'Homme dans ses relations avec les pays tiers, et à opter pour une approche plus volontariste. Cette position a été saluée par les conclusions du Conseil du 25 juin 2001, sur le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'Homme dans les pays tiers, qui ont réaffirmé l'engagement de l'Union à promouvoir les principes démocratiques et le respect des droits de l'Homme, afin d'atteindre les objectifs fixés par la Déclaration de Barcelone. Dès lors, le partenariat euro-méditerranéen est conçu comme une politique au service des droits de l'Homme (A), à travers les orientations définies par l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens. Cependant, dans le cadre de ce partenariat, les différents enjeux économiques, commerciaux et sécuritaires du partenariat Euromed transforment la question des droits de l'Homme en un acquis à géométrie variable (B).

¹¹⁰ H. EL MALKI : Le Maroc et l'Europe : Les nouveaux enjeux des relations euro-marocaines in l'Espace marocain n°8-1993/1, p. 22.

¹¹¹ A. DE VASCONCELOS : L'impératif de la connexion en européens et maghrébins : Une solidarité obligée, éditions Karthala 1993, p. 7 et s.

¹¹² A. DE VASCONCELOS, L'impératif de la connexion en européens et maghrébins : une solidarité obligée, op. Cit. P. 7 et s.

¹¹³ La Communication de la Commission européenne, COM final (252), Bruxelles du 18 mai 2001.

A. La politique de partenariat : une politique au service des droits de l'Homme

Le processus de Barcelone a limité la zone de partenariat en un espace qui regroupe les États membres de l'UE et 12 PTM¹¹⁴. Cette zone encadre bien les pays du bassin méditerranéen, à l'exclusion des Balkans. Néanmoins, l'espace euroméditerranéen dépasse les seuls États riverains de la Méditerranée car il s'étend à la Jordanie.

Autre caractéristique de l'espace euroméditerranéen aménagé par le processus de Barcelone, et illustrée par l'intégration de la Mauritanie et de la Libye : alors que le premier pays garde toujours le statut de membre observateur, la Libye est engagée dans la stratégie commune de l'UE dans la région méditerranéenne¹¹⁵.

L'aménagement de l'espace euroméditerranéen au sein d'une zone liant l'UE à ses partenaires du sud de la Méditerranée vise à uniformiser les politiques et les orientations générales des pays partenaires au sein d'un espace d'intégration régionale, intégration dans la voie du libéralisme et le respect des règles de l'OMC. C'est ainsi que le volet économique et financier du partenariat a fixé, comme objectif essentiel, la création d'une zone de libre-échange à l'horizon de 2010. Les autres aspects du partenariat aménagent l'espace Euromed de manière à établir une zone d'intégration non seulement économique, mais aussi sociale et culturelle avec comme base les principes fondamentaux des droits de l'Homme. C'est à travers le rapprochement civilisationnel et les échanges sociaux et culturels que la prospérité partagée sera touchée.

Par ailleurs, la Déclaration de Barcelone a établi la base juridique d'un partenariat durable entre les pays de l'espace euroméditerranéen créé par le processus de Barcelone et, malgré le fait que cette Déclaration n'a pas de caractère contraignant, elle représente un engagement moral vis-à-vis des pays partenaires, ainsi qu'une source unique pour l'adaptation des législations nationales des pays méditerranéens avec les objectifs inscrits dans cette Déclaration.

Il faut signaler, dans ce sens, que la Conférence de Barcelone a mis en place un cadre intergouvernemental multilatéral durable grâce aux réunions régulières qui associent les ministres des Affaires étrangères et les ministres sectoriels des différents pays partenaires¹¹⁶. Ces réunions intergouvernementales donnent lieu à des résolutions et, à des déclarations de

¹¹⁴ Au moment du processus de Barcelone, l'espace euroméditerranéen était composé seulement de 15 États membres de l'UE, désormais, ils sont au nombre de 28 actuellement, et 12 PTM : Algérie, Autorité palestinienne, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie

¹¹⁵ La Libye participait à certaines conférences euroméditerranéennes en tant qu'invitée, mais à partir de 1999 il était décidé que la Libye deviendra membre à part entière du processus de Barcelone dès que le gel imposé par le Conseil de sécurité des Nations Unies aura été levé et que la Libye aura accepté l'ensemble de l'acquis de Barcelone.

¹¹⁶ Emerson MICHAEL, Senem AYDIN, Gergana NOUTCHEVA, Nathalie TOCCI, Marius VAHL et Richard YOUNGS, « *The Reluctant Debutante: The European Union as promotor of democracy in its neighbourhood* », Bruxelles, CEPS, *Working Document* n°223, juillet 2005.

nature politique, afin de gérer le partenariat dans l'espace euroméditerranéen, veillant au respect des principes et objectifs du processus de Barcelone.

Ce mécanisme de dialogue intergouvernemental multilatéral a été pour l'UE, le point de départ pour adopter une politique de différenciation envers les PTM, ceci en tenant compte de la spécificité des relations avec ses partenaires¹¹⁷. Une politique en vertu de laquelle les PTM se rangent en quatre catégories :

- Une première catégorie regroupe trois partenaires qui se sont vus reconnaître le statut de candidats à l'adhésion : Chypre, Malte et la Turquie ;
- Une deuxième catégorie regroupe cinq partenaires ayant conclu des accords d'association avec l'UE : la Tunisie, le Maroc, la Jordanie, Israël et l'Autorité palestinienne ;
- Une troisième catégorie regroupe trois pays ayant conclu des accords, mais qui n'ont pas encore été ratifiés par l'ensemble des partenaires : l'Algérie, l'Égypte et le Liban ;
- Une dernière catégorie illustre le cas de la Syrie qui a commencé tardivement les négociations sur la conclusion d'un accord d'association avec l'UE, restant sous la houlette d'un ancien accord de coopération.

Cette classification vient compléter le cadre multilatéral général du partenariat pour prendre en compte les spécificités des rapports avec chaque PTM, selon leur situation socio-économique. En revanche, dans le cadre de l'aménagement du partenariat politique et de sécurité, un groupe composé de hauts fonctionnaires de tous les pays partenaires s'occupe du dialogue politique et de sécurité dans l'espace euro-méditerranéen, ceci à travers des réunions qui se tiennent tous les deux mois. Les hauts fonctionnaires s'étaient vus confier la tâche de rédiger un avant-projet de Charte euro-méditerranéenne sur la paix et la stabilité, mais ce projet ne s'est pas encore concrétisé. Cependant, la création de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM)¹¹⁸ a donné naissance à trois commissions :

- La commission politique, de sécurité et des droits de l'Homme ;
- La commission économique, financière, des affaires sociales et de l'éducation ;
- La commission de la promotion de la qualité de vie, des échanges humains et de la culture.

En plus, une commission *ad hoc* sur les droits des femmes a été mise sur pied en mars 2006.

Ces différentes instances euro-méditerranéennes consolident l'aménagement de l'espace euro-méditerranéen dans la voie de la promotion et de la protection des droits de l'Homme ; c'est

¹¹⁷ Erwan LANNON, « *the EU's Enlargement and Mediterranean strategies: A comparative analyses* », in Maresceau, 2000.

¹¹⁸ L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) a été créée à Naples le 3 décembre 2003 pour remplacer le Forum parlementaire euro-méditerranéen. L'APEM comprend 240 députés, la moitié d'entre eux représentent les assemblées parlementaires des Etats membres de l'UE et le Parlement européen, tandis que les autres représentent les 10 PTM. Le but de l'APEM est de fournir un apport parlementaire au partenariat euro-méditerranéen. Voir : <http://www.europarl.europa.eu/delegations/fr/home.html>

pourquoi le Règlement 2698/2000 du 27 novembre 2000 vient adopter un instrument spécifique afin de financer les projets des partenaires : il s'agit du programme MEDA¹¹⁹, programme qui fournit des enveloppes financières pour atteindre les objectifs de la Déclaration de Barcelone. Un tel effort sera renforcé par le cadre bilatéral du partenariat à travers les accords d'association entre l'UE et les PTM, à l'instar de l'accord d'association Tunisie-UE. Cependant, l'aménagement des rapports euro-méditerranéens sur la voie de la promotion des droits de l'Homme, traduit, en fait, un engagement politique très significatif visant à passer outre le paradoxe propre à l'action extérieure de l'Union européenne dans la région, un paradoxe qui est dû à la difficulté de dépasser le cadre des relations traditionnelles commerciales. Il est ainsi évident que les efforts doivent être concentrés dans le domaine politique, diplomatique et juridique, afin de surmonter cette difficulté, et ce à travers le renforcement du dialogue politique entre les partenaires.

Pour cette raison l'Union européenne ne cesse de mettre en avant le lien indissociable entre le développement dans la région méditerranéenne et la promotion des droits de l'Homme. D'autant plus que l'Union a fait de sa politique d'aide au développement des PTM l'instrument indispensable en matière de promotion et de protection des droits de l'Homme et des principes démocratiques. Cela traduit le lien entre la politique de coopération/partnership de l'Union européenne et la conditionnalité « droits de l'Homme ». A travers sa politique de partenariat et par l'inscription de clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords avec les PTM, l'Union a poursuivi activement sa politique de promotion des droits de l'Homme. Les institutions de l'Union européenne ont été amenées à réfléchir aux liens qu'il convenait d'établir entre, d'une part, les politiques de coopération au développement et, d'autre part, la promotion et la défense des droits de l'Homme et l'appui aux processus démocratiques dans l'ensemble des pays tiers en développement. Afin d'alimenter cette réflexion, la Commission européenne a adressé au Conseil et au Parlement une communication intitulée « Droits de l'Homme, démocratie et développement », à laquelle s'ajoute la résolution du Conseil du 28 novembre 1991, sur « les droits de l'Homme, la démocratie et le développement ». C'est donc véritablement à ce niveau qu'apparaît sans ambiguïté le point de jonction des deux politiques : le partenariat avec les PTM, et la politique de promotion des droits de l'Homme. C'est ainsi que

¹¹⁹ Le programme MEDA constituait le cadre financier principal de la coopération de l'UE avec les pays méditerranéens, dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, avant son remplacement par l'Instrument européen de voisinage et de partenariat

Pour la période 1995 - 1999, *MEDA I* était pourvu d'une enveloppe financière de 4,685 milliards d'euros, dont 3.4 milliards ont été effectivement engagés. Pour la période 2000-2006, l'enveloppe *MEDA II* était composée de 5.3 milliards d'euros.

L'objectif principal de ce programme était d'accompagner la transition économique des pays méditerranéens et, à terme en 2010, de parvenir à mettre en place une zone de libre-échange.

la conditionnalité « droits de l'Homme » a été justifiée par la nécessité d'élargir « le champ d'application des politiques de coopération aux domaines politique et institutionnel »¹²⁰ impliquant des mutations profondes du dialogue entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens. L'octroi des aides européennes aux PTM dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen visant la promotion des droits de l'Homme témoigne de la prise en compte grandissante de cette question, parallèlement aux enjeux de développement économique dans la région.

L'Union précise, à cet égard, qu'il faut veiller à ce que « les engagements pris par les pays bénéficiaires soient effectivement respectés parce que l'efficacité même de son aide en dépend ; le non-respect de ces engagements ne peut qu'impliquer la remise en question de l'action même »¹²¹. Ainsi, l'accent est, de plus en plus, mis sur les droits de l'Homme dans le cadre de la coopération et du partenariat politique avec l'Union, et ce en vertu des relations contractuelles de plus en plus nombreuses établies par l'Union européenne avec les PTM.

Il semble que les droits de l'Homme, leur contenu et leur portée soient déterminés, dans chaque pays, par le niveau du développement social et économique : dit autrement, le développement est stimulé par le plein exercice des droits de l'Homme et de la démocratie. Cette idée a influencé le processus de partenariat entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens ; dès lors, la politique de partenariat euro-méditerranéen et ses orientations ont évolué sous l'impulsion de cette vision qui lie les droits de l'Homme au développement. Cette nouvelle vision prenant une place croissante dans le droit international public et les relations entre les États. Il s'agit d'une approche plus globale et plus « réaliste » qui permet de prendre conscience que la réalisation de la promotion des droits de l'Homme suppose à la fois la démocratie et le développement. Cette interdépendance a été internationalement reconnue dans de nombreuses résolutions adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU, ou encore via des textes comme la Déclaration de Tunis du 6 novembre 1992, qui a exprimé la position des pays en voie de développement au sujet de l'interdépendance de la démocratie et du développement. Par conséquent, le principe de la conditionnalité « droits de l'Homme », exercé par l'Union européenne dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, a trouvé dans le nouvel ordre mondial une occasion unique et inespérée de renforcer son rôle dans le cadre de ses relations avec les PTM. Cependant, la difficulté de l'articulation de la question des droits de l'Homme avec un cadre de partenariat fondé sur des objectifs économiques, commerciaux et sécuritaires, demeure un obstacle majeur dans la concrétisation des orientations de la PEM.

¹²⁰ Commission européenne, La politique de coopération au développement à l'horizon 2000, COM(92) 915 final, 15 mai 1992, p. 57.

¹²¹ Idem, p. 58.

B. La question des droits de l'Homme dans le cadre du partenariat : un acquis à géométrie variable

L'avènement du partenariat euro-méditerranéen, parallèlement à l'élargissement de l'Union européenne vers les PECO, constitue sans doute une originalité dans la gestion des relations extérieures de l'Union avec les pays tiers. De plus, ce partenariat se démarque de la conception classique de la coopération internationale, en faisant du dialogue politique une exigence qui doit sous-tendre les relations avec les partenaires méditerranéens¹²². Par conséquent, la Déclaration de Barcelone précise que « l'objectif général consistant à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité, exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'Homme »¹²³. Ce texte, bien qu'il fixe un objectif général au partenariat euro-méditerranéen, identifie la promotion du respect des droits de l'Homme comme le pilier de ce partenariat. L'exigence relative au respect des droits de l'Homme s'est, ainsi, vue renforcée dans sa dimension normative à tous les niveaux. C'est alors que la question des droits de l'Homme fait désormais partie du dialogue politique au niveau régional dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, et qu'elle constitue également l'« élément essentiel » des accords d'association conclus entre l'Union européenne et les PTM. A cela s'ajoute le fait que la conformité à l'égard de l'engagement en matière de respect des droits de l'Homme est un critère déterminant pour bénéficier des aides financières de l'Union européenne. Cependant, au vu de la prédominance des enjeux économiques, commerciaux et sécuritaires, la consécration normative de la question des droits de l'Homme ne semble pas s'être concrétisée dans une approche cohérente et consistante. Il est vraisemblable que, en raison du flou qui pèse sur la vocation politique du partenariat¹²⁴, la question des droits de l'Homme s'est révélée limitée. Certains juristes notent que les incertitudes juridiques propres aux relations extérieures de l'Union européenne sont à l'origine de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre de la question des droits de l'Homme, et qu'elles accroissent la confusion dans la démarche qui la sous-tend¹²⁵.

Le projet initial de partenariat euro-méditerranéen était essentiellement tourné vers la réalisation des enjeux économiques et commerciaux, tels que la création d'une zone de libre-échange, mais aussi, certainement, vers des préoccupations européennes (enjeux sécuritaires, immigration...). Cela a fragilisé le dialogue politique entre les partenaires en le fondant sur une

¹²² Saïd HAMMAMOUN, thèse op. Cit., p. 197.

¹²³ Déclaration de Barcelone et programme de travail, Bull., UE, 11-1995, p. 154.

¹²⁴ Voir Saïd HAMMAMOUN, op. Cit., p. 197.

¹²⁵ Idem, p. 197.

approche déséquilibrée, qui répond essentiellement aux impératifs de l'évolution de l'Union européenne.

Certes, le partenariat euro-méditerranéen traduit l'engagement des partenaires, via une déclaration de principes à mettre en place un dialogue politique renforcé et régulier sur des intérêts communs ; néanmoins, il s'agit, dès le départ, d'un dialogue de compromis entre des perceptions fort divergentes au sein même de l'Union européenne. Il est vrai que le dialogue politique entre les partenaires a été introduit dans l'esprit d'un engagement commun en vue de promouvoir un certain nombre de principes universels, mais la question des droits de l'Homme, dans le cadre de ce dialogue, n'est pas dénuée d'ambiguïté. Pour ambitieux qu'ils soient, les engagements en matière de droits de l'Homme pris, de part et d'autre, dans le cadre du dialogue politique du PEM, présentent des incompréhensions et des incertitudes entre les perceptions des partenaires. A titre d'exemple, le Parlement européen avait refusé d'émettre un avis conforme à quelques protocoles financiers¹²⁶ en raison des atteintes aux droits de l'Homme constatées dans les pays tiers méditerranéens. En revanche, les pays nordiques de l'Union européenne ne cessent de défendre des critères objectifs pour l'octroi des aides aux PTM, tels que le multipartisme, la tenue d'élections libres, l'abolition de la peine de mort...¹²⁷

La Déclaration de Barcelone ne traduit, en réalité, que l'aboutissement des négociations entre les partenaires à une déclaration « de principe » autour d'un consensus laissant une grande marge de manœuvre aux partenaires. La formulation retenue dans la déclaration de Barcelone en est, à cet égard, très révélatrice. Il est précisé que les parties du partenariat euro-méditerranéen s'engagent à développer la démocratie et l'État de droit dans leur système politique « tout en reconnaissant dans ce cadre le droit de chacun d'entre eux de choisir librement son système politique, socio-culturel, économique et judiciaire »¹²⁸. Cette formulation a suscité des interprétations doctrinales divergentes. Ainsi, pour le professeur Erwan LANNON, cette formulation traduit à la fois le souci des PTM de préserver leur souveraineté, et la difficulté d'exporter le modèle communautaire en Méditerranée¹²⁹. En revanche, le professeur Fabrice BELAÏCH estime, lui, qu'il s'agit « *plus d'un démenti du cadre démocratique qu'un simple bémol* »¹³⁰.

¹²⁶ Par exemple, Le quatrième protocole financier CEE-Maroc (1992-1996).

¹²⁷ GOYBET (C), « Aide au développement, démocratie et droits de l'Homme : premier bilan », RMCU, n° 372, novembre 1993, p. 776.

¹²⁸ Déclaration de Barcelone 27 et 28 novembre 1995, p. 4.

¹²⁹ LANNON (E), « La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen », RMCU, n° 398, mai 1996, p. 361.

¹³⁰ BELAÏCH (F), « La conditionnalité politique dans le partenariat euro-méditerranéen », in Laboux (F) (dir.), Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers : conflits et convergences, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 93.

Force est de constater que la question des droits de l'Homme est tiraillée entre la réalité des rapports asymétriques entre les partenaires en présence, partenaires qui ont des perceptions difficilement conciliables, dans un cadre visant à réaliser des objectifs et des intérêts communs. Certains évoquent le mythe d'une politique volontariste visant à faire du PEM un cadre régional de partenariat plus élaboré, car la Déclaration de Barcelone s'est contentée d'affirmer des engagements d'ordre politique, loin d'être contraignants du point de vue juridique¹³¹.

Cependant, l'attention portée à ces considérations relatives à la place de la question des droits de l'Homme ne devrait pas discréditer le dialogue politique instauré par la Déclaration de Barcelone en tant qu'acquis en la matière. En effet, le PEM assure un dialogue politique consenti par les partenaires, et fondé « sur le respect des principes essentiels du droit international »¹³². A ce titre, le PEM confirme l'engagement de partenaires à agir « conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme »¹³³. Il est évident que ces références n'ont rien d'un concept novateur en soi, car elles n'ont pas vocation à se substituer aux normes internationales déjà existantes, notamment dans le cadre des traités internationaux. Toutefois, ces références dans le cadre de la création d'un espace de paix et de stabilité, objectif principal du PEM, prouvent l'existence d'une entente fondée sur des principes acceptables par tous, en vue de réaliser des ambitions communes.

Par ailleurs, il semble que la référence aux droits de l'Homme et aux principes contenus dans la Charte des Nations Unies vise à dissiper les inquiétudes des PTM concernant l'exercice de la conditionnalité « droits de l'Homme » par l'Union européenne. C'est pourquoi, Alvaro DE VASCONCELOS estime que « *si les Européens veulent défendre les valeurs qu'ils proclament, il leur faut se donner les moyens de peser de manière significative dans la résolution même des crises. Or (...) la politique des droits de l'Homme de l'Union reste avant tout un exercice rhétorique, et la conditionnalité politique, lorsqu'elle est appliquée, ne l'est que d'une manière sélective et inconséquente* »¹³⁴. L'auteur a conclu : « *la vérité est que la politique extérieure de l'Union européenne, même si les valeurs en sont une composante essentielle, continuera d'être conditionnée par une définition traditionnelle des intérêts des États membres* »¹³⁵. Dès lors, il est vraisemblable que l'Union européenne a fait référence aux principes de la Charte des Nations Unies afin que le dialogue politique dans le cadre de la PEM soit amorcé avec les partenaires loin de toute « *tendance à la confrontation sur les bases identitaires* »¹³⁶. Autrement dit, l'Union

¹³¹ Voir SAADI (N), « Le partenariat euro-méditerranéen entre mythes et réalités », Revue Juridique et Politique, Paris, Edition Juris Africa, n° 3, 2004, pp. 386-394.

¹³² Déclaration de Barcelone, op. Cit., p. 4.

¹³³ Idem, p. 4.

¹³⁴ VASCONCELOS (A. De), « La politique extérieure d'une Europe ouverte », in Durant (M-F) et VASCONCELOS (A. De) (dir.), « La PESC », Presses de sciences po, 1998, p. 31.

¹³⁵ Idem, p. 32.

¹³⁶ Idem, p. 33.

européenne évite toute attitude qui ferait apparaître la conception des « *droits de l'Homme et de la démocratie comme des subterfuges qui masquent un grand projet hégémonique, au moment même où se répandent en Occident des théories sur l'inévitable choc des civilisations* »¹³⁷.

Quoi qu'il en soit, ce que l'on peut déduire de l'action de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme est que l'insertion de la dimension « droits de l'Homme » dans l'acquis du processus de Barcelone est conçue comme moyen permettant de renforcer les engagements des partenaires en la matière. Même si la « spécificité culturelle » est souvent évoquée par certains pays tiers en matière de droits de l'Homme, cela ne saurait être autorisé que dans la mesure où cette « spécificité culturelle » ne porte pas atteinte « *à la substance essentielle des droits fondamentaux, qui reposent tous sur le premier impératif de la dignité humaine* »¹³⁸. Autrement dit, l'universalité des droits de l'Homme doit être conçue dans une approche pluraliste qui consiste à concevoir ces droits « *à partir de principes directeurs communs, appliqués avec une marge nationale d'appréciation qui reconnaît aux États une sorte de droit à la différence mais à condition de ne pas descendre au-dessous d'un certain seuil de compatibilité* »¹³⁹.

Toutefois, le problème juridique majeur concernant les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, auxquels le PEM fait référence, est lié à la pratique des réserves largement utilisées par les PTM. Les réserves émises à l'encontre de tel ou tel droit énoncé dans un traité international en matière de droits de l'Homme pourraient exclure l'obligation d'assurer et de garantir l'application du fondement même du traité. C'est pourquoi cette pratique des réserves soulève certaines ambiguïtés dans les engagements des PTM dans le domaine des droits de l'Homme. A juste titre, certaines dispositions ayant trait au droit religieux ont été jugées par l'État tunisien comme incompatibles avec son droit positif, largement influencé par la religion musulmane dans certaines de ses branches. De ce fait, il n'est pas étrange que le dialogue politique instauré par le PEM entre l'Union européenne et ses partenaires ait pour objet la question de la ratification des traités internationaux, ainsi que la question des réserves qui empêchent leur mise en œuvre. Dès lors, l'attachement de l'Union à la référence aux instruments des Nations Unies en matière de droits de l'Homme sert d'appui à l'action de l'Union dans ce domaine dans le cadre du PEM. Néanmoins, cette position ne représente qu'une approche incitative mais inhérente à l'attitude pragmatique de l'Union européenne envers l'insertion de la question des droits de l'Homme dans les différents volets du PEM. Il semble que cette attitude « *visse à ménager la susceptibilité de ses partenaires quant à l'insertion d'une telle politique*

¹³⁷ Idem, p. 33.

¹³⁸ COHEN-JONATHAN (G), « Les droits de l'Homme, une valeur internationalisée », Droits fondamentaux, n° 1, juillet-décembre 2001, p. 26.

¹³⁹ DELMAS-MARTY (M), « De la juste dénomination des droits de l'Homme », Droit et cultures, 35, 1998/1, p. 107.

dans la cadre du dialogue et d'éviter a fortiori d'en faire une sorte de conditionnalité politique clairement affichée dans le PEM »¹⁴⁰.

Section II : Le rôle des sommets successifs sur la reconfiguration de l'accord d'association Tunisie-UE

Une politique méditerranéenne rénovée fut élaborée en 1992, visant à mettre en place, d'une part, un soutien structurel aux gouvernements menant des politiques de réformes économiques et, d'autre part, une amélioration de ses modes et volumes de financement. Cette politique a progressivement amorcé une orientation vers un partenariat global, confirmée par les Conseils européens de Lisbonne (1992), de Corfou et Essen (1994) et de Cannes (1995). Ce dernier fut l'occasion de réaffirmer combien il était important en termes stratégiques de conférer une nouvelle dimension aux relations de l'Union européenne avec ses partenaires, et annonçait la création d'un partenariat euro-méditerranéen. Le climat était ainsi propice au lancement de ce processus.

Dans ce contexte de promotion des droits de l'Homme a émergé la Déclaration de Barcelone de 1995, qui fixait, entre autres objectifs, celui du respect des droits fondamentaux dans le cadre du partenariat. Il s'agit, entre autres, de l'instauration d'un dialogue politique régulier contribuant à officialiser le débat relatif à la question des droits de l'Homme, débat qui était auparavant proscrit des discussions et circonscrit au domaine de la politique intérieure. Il est aussi question de l'introduction d'une clause de conditionnalité au sein des accords bilatéraux conclus entre l'UE et chacun de ses pays partenaires. Néanmoins, l'approche de ce dialogue selon l'UE repose sur la liaison établie entre la stabilité interne et externe de chaque État, et, par conséquent, de toute la région comme l'a souligné Gabriel BUSQUETS¹⁴¹. Selon lui, en effet, ce pilier politique *« se propose de réaffirmer toute une série de principes communément admis...C'est ainsi qu'on s'engage au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au développement de la démocratie et de l'état de droit, au respect de la diversité et du pluralisme, au respect de l'égalité souveraine, l'intégrité territoriale, l'abstention du recours à la force dans les relations inter-étatiques et le renforcement de la*

¹⁴⁰ HAMMAMOUN (S), op. Cit. p. 218.

¹⁴¹ G. BUSQUETS « La conférence euro-méditerranéenne de Barcelone, éléments introductifs pour un débat » in La conférence euro-méditerranéenne de Barcelone et les enjeux du nouveau partenariat marocoeuropéen, op. cit, pp. 15- 28.

coopération pour combattre le terrorisme, ainsi que certains objectifs en matière de non-prolifération et de désarmement »¹⁴².

Toutefois, le dialogue politique envisagé sera largement dominé par l'aspect sécuritaire en ce qui concerne le Maghreb¹⁴³. Ainsi, pour que ce dialogue ait un sens, il faut qu'il embrasse toutes les questions d'intérêt commun.

Aussi, tout dialogue, qu'il soit euro-méditerranéen, euro-maghrébin ou euro-tunisien, doit prendre en considération la spécificité de chaque partenaire. Cette exigence est d'autant plus essentielle que son respect contribuera largement à l'instauration d'un partenariat irréversible. La prise en considération de la spécificité tunisienne et son évolution politique propre doit guider tout dialogue entre les deux partenaires, en tenant compte de la stabilité politique des PTM voisins. Cependant, dans une perspective rétrospective, l'argument qui faisait prévaloir la dimension pragmatique de ce dialogue ne suffit pas, à lui seul, pour justifier le constat de son bilan mitigé faisant apparaître des différences entre les PTM. En effet, au-delà de l'objectif qui consistait à ménager les sensibilités politiques des différents partenaires, il s'agissait bien d'une conception minimaliste qui reste, malgré tout, en deçà des ambitions d'une véritable stratégie régionale dont elle est censée être le vecteur¹⁴⁴.

Par ailleurs, grâce à ce volet, les partenaires s'engagent à mener un dialogue politique renforcé et régulier, fondé sur le respect des principes essentiels du droit international et des droits de l'Homme. Ils réaffirment aussi, un certain nombre d'objectifs communs en matière de stabilité interne et externe, et cela à travers la reconfiguration des anciens accords de collaboration, de coopération ou d'association, signés antérieurement à la Conférence de Barcelone.

C'est ainsi que, concernant la reconfiguration de l'accord d'association Tunisie-UE, il faut faire référence aux effets juridico-politiques des déclarations issues des sommets euro-méditerranéens (paragraphe 1), ainsi qu'aux réunions ministérielles des partenaires comme leviers de changement juridique (paragraphe 2). Il s'agit, de manière générale, de réunions et de sommets donnant lieu à des actes et instruments affirmant l'avènement d'un partenariat stratégique entre l'Union et ses PTM. Nonobstant, la portée juridique de ces actes a pu avoir une influence directe ou indirecte sur l'évolution du droit.

¹⁴² Idem op. Cit, pp. 21- 22.

¹⁴³ C. AYARI, « La Tunisie et l'Europe : Pour un nouveau partenariat », in, « Maghreb-Union Européenne, nouveau partenariat », Annales marocaines d'économie, n° 15, printemps 1996, pp. 43- 63

¹⁴⁴ Saïd HAMMAMOUN, « La conditionnalité politique dans les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb, contribution à l'étude d'une politique juridique de projection », Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Perpignan Via Domitia, 2006, p.209.

Paragraphe 1 : Les effets juridico-politiques des déclarations issues des sommets euro-méditerranéens

La Conférence de Barcelone de 1995, couronnée par la Déclaration qui a donné naissance au partenariat euro-méditerranéen, a créé des institutions générales comme mécanismes indispensables, non seulement pour encadrer le dialogue multilatéral entre les partenaires méditerranéens, mais aussi en vue d'élaborer des accords d'association avec chacun des PTM. Dès lors, plusieurs conférences euro-méditerranéennes plénières se sont tenues successivement afin de réaliser les objectifs du processus de Barcelone et de promouvoir la coopération dans tous les volets du partenariat euro-méditerranéen. C'est ainsi que les conférences des ministres des Affaires étrangères des États membres de l'UE et des PTM se tiennent habituellement tous les dix-huit mois, et des rencontres de mi-parcours ont parfois lieu dans les intervalles. Elles donnent une certaine impulsion au processus de suivi ou à l'adoption de programmes de travail. Les résultats de ces rencontres sont habituellement publiés sous forme de Conclusions¹⁴⁵. Ces conclusions ne peuvent constituer, évidemment, la source d'une norme qui ne soit l'expression préalable de la volonté des États ; cependant, l'intérêt porté à ces actes est essentiellement justifié par deux raisons. Tout d'abord, les conclusions sont prises conjointement par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne et ceux de différents États tiers méditerranéens à l'instar de la Tunisie ; autrement dit, ils « *émanent de sujets aptes à s'engager sur le plan international* »¹⁴⁶. D'autre part, ces actes remplissent différents rôles par rapport au droit contraignant dur dans le cadre du PEM ; c'est ainsi que ces actes peuvent programmer et impulser le développement des règles de droit contraignantes des accords conclus entre l'Union européenne et les PTM.

Suite aux différentes rencontres interministérielles, les conclusions représentent l'un des instruments juridiques par lesquels les Ministres peuvent, communiquer aux gouvernements leurs points de vue quant aux mesures qu'ils auront estimées propres à réaliser le but du dialogue politique entériné par les partenaires.

Dans ce sens, que ce soit la conférence euroméditerranéenne de Malte, de Stuttgart, de Marseille ou de Crète, les déclarations finales issues des différents sommets représentent l'expression des résultats du dialogue politique entre l'Union européenne et les PTM. Bien qu'il soit difficile d'affirmer leur portée obligatoire, l'aptitude éventuelle de ces déclarations à produire des effets

¹⁴⁵ Voir « Les instruments des droits de l'Homme dans les relations euro-méditerranéennes », sur : www.euromedrights.fr

¹⁴⁶ Pour les Professeur COMBACAU (J) et Sur (S), seuls ces actes de soft law sont dignes d'intérêt. « cette condition est même essentielle. C'est dans la mesure où la possibilité d'un engagement international existe que de tels instruments soulèvent un problème juridique ». Voir les deux professeurs cités, « Droit international public », Paris, Montchrestien, 8ème édition, 2008, p. 87.

indirects de droit est identifiable (A). Nonobstant, au-delà de l'aspect juridique de ces déclarations, celles-ci constituent un apport non négligeable dans le déploiement de la politique extérieure de l'Union européenne (B)

Il faut signaler que le point commun de toutes ces conférences est l'attachement aux principes de la Déclaration de Barcelone, considérées comme la base de toutes les négociations entre les partenaires en vue de conclure des accords multilatéraux, avec, en toile de fond, la question des droits de l'Homme et du respect des droits fondamentaux. Par ailleurs, on peut évoquer la présence de la Tunisie lors de toutes ces conférences euro-méditerranéennes et son engagement pour agir selon les principes du partenariat euro-méditerranéen.

A. Des effets indirects de droit

La Conférence fondatrice de Barcelone représente la première conférence euro-méditerranéenne qui réunissait les 27 ministres des Affaires étrangères des pays euro-méditerranéens¹⁴⁷. Elle a mis en place le cadre général multilatéral du partenariat Euromed, ainsi qu'une plateforme favorisant la coopération dans les différents domaines du partenariat, surtout en ce qui concerne les droits de l'Homme et la consolidation des principes démocratiques dans l'espace euroméditerranéen. C'est ainsi que les parties signataires de la Déclaration de Barcelone, à l'issue de la Conférence, ont exprimé leur engagement à agir conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, aussi bien que leur volonté de poursuivre le dialogue politique afin d'évaluer la progression de la réalisation des objectifs du partenariat euro-méditerranéen.

Au-delà des débats autour de la qualification de la valeur juridique de la déclaration de Barcelone et des différentes déclarations issues de sommets euro-méditerranéens, ces actes sont des outils importants pour l'élaboration des textes conventionnels contraignants pour les parties. Certes, les déclarations finales exprimées en termes généraux ne créent pas d'obligations précises pour les États participants, néanmoins, la doctrine est largement favorable à ces pratiques. Certains juristes confirment que « *ces instruments ne sont, en fait, ni moins respectés, ni moins contraignants que des traités en bonne et due forme : souvent adoptés à la suite de longues négociations et de manière solennelle, ils exercent une pression très grande sur leurs destinataires* »¹⁴⁸. Les déclarations issues des sommets euro-méditerranéens proclament la mise

¹⁴⁷ Il s'agit des ministres des Affaires étrangères des 15 pays membres de l'UE et ceux de 12 PTM (Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et l'Autorité palestinienne), ainsi que le représentant de la Mauritanie en tant que Etat observateur.

¹⁴⁸ N'GUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), FORTEAU(M.), PELLET (A.), « Droit international public », Paris, LGDJ, 7ème édition, 2002, p. 428.

en place d'un partenariat stratégique, et servent de cadre général avant la concrétisation sous forme d'accords bilatéraux avec l'Union européenne.

La deuxième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères s'est tenue à Malte les 15 et 16 avril 1997. Elle est dite « Barcelone II » en raison de l'expression, de la part de tous les partenaires, de leur attachement au processus du partenariat et aux principes de la Déclaration de Barcelone de 1995. Les participants à la conférence de Malte ont réaffirmé l'apport de la dimension sociale, culturelle et humaine pour le succès du partenariat, incitant toutes les parties à poursuivre les efforts à réaliser dans la mise en œuvre du respect des droits de l'Homme, parallèlement à l'instauration de la stabilité et de la paix dans la région méditerranéenne¹⁴⁹.

La conclusion de la conférence de Malte prévoit : « Les participants prennent acte des différentes actions qui ont été entreprises par les hauts fonctionnaires pour mettre en œuvre le premier chapitre de la Déclaration de Barcelone et le chapitre correspondant du Programme de travail, reprises en Annexe I. Ils prennent note des résultats déjà atteints. Ils prennent acte de l'évaluation faite par les hauts fonctionnaires selon laquelle les contacts entre les partenaires ont permis de créer un climat de confiance et une plate-forme nouvelle pour des consultations politiques en vue de réaliser les objectifs communs en matière de stabilité externe et interne, entre autres l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme, qui figurent dans la Déclaration de Barcelone et dans le Programme de travail. Ils encouragent les hauts fonctionnaires à poursuivre et à approfondir le dialogue politique conformément au Programme de travail annexé à la Déclaration de Barcelone »¹⁵⁰.

Les conclusions de la Conférence de Malte comportent, entre autres, un inventaire des mesures récapitulant l'évaluation du plan d'action élaboré par les partenaires, donnant lieu à : « La création d'un réseau de points de contact pour les questions politiques et de sécurité ;

- Echange d'informations sur l'adhésion aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ;
- Echange d'informations sur l'adhésion aux instruments juridiques internationaux dans le domaine du désarmement et du contrôle d'armement (réponses au questionnaire) ;
- Echange d'informations sur l'adhésion aux instruments juridiques internationaux dans le domaine de la prévention du terrorisme et de la lutte contre celui-ci (réponses au questionnaire) ;
- Convocation de séminaires de diplomates (Malte) (Egypte) ;
- Création du réseau EuroMeSCo d'instituts de politique étrangère. »

¹⁴⁹ La deuxième « Conférence ministérielle euro-méditerranéenne », Malte, les 15 et 16 avril 1997, sur : <http://www.euromedrights.net/français/barcelone/PEM/malte.htm>, p. 1-12.

¹⁵⁰ Conclusions de la deuxième conférence euro-méditerranéenne, Malte, les 15 et 16 avril 1997, sur : http://www.eas.europa.eu/euromed/conf/malta_conc_fr.pdf

Ces mesures « *ne semblent pas avoir contribué efficacement à résoudre tous les problèmes* »¹⁵¹ qui font obstacle à la réalisation des objectifs du processus de Barcelone ; toutefois, ces conclusions témoignent clairement du fait que les participants s'orientent vers la reconfiguration des relations entre l'Union européenne et ses partenaires de la rive sud de la Méditerranée. Cela peut être considéré comme une étape importante de formation du droit en devenir¹⁵². La traduction normative de ces conclusions est advenue avec la conclusion des accords d'association passés avec les PTM, en insistant sur la mise en œuvre d'un dialogue politique permanent avec l'Union européenne, et, en respectant les valeurs et les principes des droits de l'Homme.

Par conséquent, certains PTM ont profité de cette conférence pour faire progresser les négociations, afin de conclure des accords d'association bilatéraux ; tel est le cas de la Tunisie qui avait signé un accord d'association avec l'UE le 17 juillet 1995, mais cet accord, jusque-là, n'était pas entré en vigueur pour plusieurs raisons négociables avec la partie européenne.

Par ailleurs, la Conférence euro-méditerranéenne qui s'est tenue à Stuttgart les 15 et 16 avril 1999 a montré, dans ses Conclusions finales, que « trois ans et demi après la Conférence inaugurale de Barcelone, le partenariat euro-méditerranéen s'est considérablement développé et renforcé et a clairement prouvé qu'il était viable dans des circonstances parfois délicates et difficiles »¹⁵³. De plus, les participants à cette Conférence ont confirmé que « l'objectif principal de cette conférence a été réalisé. Elle a imprimé de nouvelles impulsions au partenariat tout en confirmant clairement les objectifs définis dans la Déclaration de Barcelone, à savoir transformer le bassin méditerranéen en une région de dialogue, d'échange et de coopération en renforçant la démocratie, le respect des droits de l'homme, les droits sociaux fondamentaux, l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques, ainsi qu'un développement économique et social durable et équilibré, en prenant des mesures destinées à lutter contre la pauvreté et en promouvant une meilleure compréhension entre les différentes cultures »¹⁵⁴. Lors de cette conférence, les représentants des États partenaires ont exprimé leur préoccupation au sujet du processus de paix au Moyen-Orient, surtout à propos des rapports arabo-israéliens, réaffirmant leur engagement ferme en faveur d'un règlement de paix juste, global et durable fondé sur une mise en œuvre loyale des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies et des accords d'Oslo¹⁵⁵. C'est pourquoi des lignes directrices du projet de Charte de stabilité et de

¹⁵¹ Adelkhaleq BERRAMDANE, « Le partenariat euro-méditerranéen à l'heure de l'élargissement de l'Union européenne », Edition Karthala Paris

¹⁵² Voir dans ce sens VIRALLY (M.), « A propos de la *Lex ferenda* », in Mélanges offerts à Paul REUTER, *Le droit international : unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, pp. 519-533.

¹⁵³ La troisième Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Stuttgart les 15 et 16 avril 1999, voir : http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/stutg_conc_fr.pdf

¹⁵⁴ Idem, p.1.

¹⁵⁵ Idem, p. 2.

paix ont été annexées aux Conclusions en tant que document de travail informel, afin de consolider l'apport du partenariat à la stabilité dans la région méditerranéenne en incitant l'accélération des négociations en cours avec les PTM qui n'ont pas encore signé un accord d'association bilatéral avec l'UE¹⁵⁶. De plus, cette conférence a été l'occasion d'assister, pour la première fois, à la participation de la Libye en tant qu'invité spécial, avec, comme ligne de mire, un futur statut de membre à part entière du processus de Barcelone, dès que les sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies à son encontre auront été levées, et que la Libye aura accepté l'ensemble de l'acquis de Barcelone. Par ailleurs, les hauts fonctionnaires ont été chargés de mener à son terme l'élaboration du projet de texte de ladite Charte de stabilité et de paix en Méditerranée pour la Conférence suivante, à Marseille, sous la présidence française du Conseil.

La Tunisie, qui était le premier PTM à avoir signé un accord d'association bilatéral avec l'UE le 17 juillet 1995, a, à nouveau, été le premier pays à approuver cette initiative de Charte méditerranéenne avec une participation active pour l'élaboration d'une atmosphère propice à la paix et à la stabilité dans la région. Cependant, l'institutionnalisation du dialogue politique au niveau bilatéral à travers la conclusion de cet accord d'association représente un outil pour créer des structures vouées à renforcer la vocation politique du partenariat. Néanmoins, cette institutionnalisation est marquée par des insuffisances qui relèvent, entre autres, de l'ordre juridique. En effet, du point de vue procédural, l'insertion d'un titre consacré entièrement au dialogue politique implique la mixité de cet accord d'association en raison même de son contenu qui porte sur des domaines allant au-delà des compétences communautaires. Le dialogue politique avec la Tunisie relève ainsi de la compétence de l'Union. De ce fait, il implique l'intervention des États membres dans le cadre de la procédure de conclusion de cet accord. Du point de vue matériel, l'institutionnalisation du dialogue politique entre la Tunisie et l'Union ne représente plus un dialogue parallèle à l'accord conclu avec la Tunisie, mais bien un dialogue qui, désormais, fait partie intégrante du cadre contractuel, au même titre que les autres dispositions liées à la coopération économique¹⁵⁷.

Par ailleurs, la conférence euro-méditerranéenne, dite « Barcelone IV », qui s'est déroulée à Marseille les 15 et 16 novembre 2000, a été l'occasion, pour la Tunisie, à l'instar de tous les partenaires méditerranéens, de relancer le processus de partenariat, à travers l'institutionnalisation d'un dialogue qui crée un environnement favorable dans lequel les questions d'intérêt mutuel peuvent être abordées afin d'atteindre les objectifs stratégiques de la

¹⁵⁶ L'Algérie, l'Égypte, le Liban, la Syrie et l'Autorité palestinienne (qui jusqu'alors a signé seulement un accord intérimaire le 24 février 1997)

¹⁵⁷ Voir Saïd HAMMAMOUN, op. Cit., p. 219.

Déclaration de Barcelone, en insérant son attachement à la négociation pour établir la paix au Moyen-Orient et l'établissement d'un État palestinien souverain, démocratique et pacifique¹⁵⁸.

Les Conclusions de cette Conférence ont réaffirmé l'engagement mutuel des partenaires euro-méditerranéens à atteindre les objectifs stratégiques arrêtés à Barcelone en 1995, à savoir le processus de consolidation de l'État de Droit, le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques, ainsi que le désarmement et la lutte contre la criminalité¹⁵⁹.

Ces mêmes idées ont été confirmées lors de la cinquième Conférence euro-méditerranéenne, organisée à Valence les 22 et 23 avril 2002, au cours de laquelle les ministres des Affaires étrangères des différents pays partenaires ont souhaité renforcer le dialogue dans tous les domaines du partenariat, et affirmer la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les PTM¹⁶⁰. Lors de cette Conférence euro-méditerranéenne, les partenaires ont salué la signature d'accords d'association bilatéraux avec l'UE de plusieurs PTM, de même que la progression des négociations avec le reste des PTM non signataires des accords¹⁶¹. Tous ces accords d'association bilatéraux comportent une clause à caractère essentiel, clause relative aux droits de l'Homme dans les rapports entre les parties, ce qui rend systématique la question du respect des droits de l'Homme lors des rencontres entre l'UE et ces pays¹⁶².

Il en résulte que la volonté des PTM de tenir un débat ouvert sur les questions ayant trait aux droits de l'Homme et à la démocratie a été concrétisée à travers les accords d'association bilatéraux avec l'UE. Cette volonté s'est manifestée à nouveau, lors de la Conférence, à mi-parcours, des ministres des Affaires étrangères, qui s'est tenue les 26 et 27 mai 2003¹⁶³, lorsque les pays partenaires ont exprimé « leur préoccupation et leur empressement à faire face à la violence et à la haine en s'attaquant aux causes mêmes de la violence, du terrorisme et de la condamnation dans les sociétés méditerranéennes. Il est impératif d'aller au-delà de la condamnation du terrorisme, de la violence et des violations des droits de l'Homme, en encourageant de toute urgence toutes les initiatives et tous les programmes susceptibles de

¹⁵⁸ La quatrième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Marseille les 15 et 16 Novembre 2000, Conclusions formelles de la Présidence sur :

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/conclusions%20finales%20\(FR\).htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/conclusions%20finales%20(FR).htm)

¹⁵⁹ Idem, p. 4

¹⁶⁰ Cinquième Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Valence les 22 et 23 avril 2002, sur : <http://www.euromedi.org/home/parteneriatio/conferenze/quinta.asp>

¹⁶¹ L'Algérie a signé son accord d'association avec l'UE lors de cette cinquième Conférence euro-méditerranéenne le 22 février 2002. Ensuite le Liban le 17 juin 2002.

¹⁶² Zouhaier TRIMECH, « La question des droits de l'Homme dans les relations euro-méditerranéenne », acte de Colloque, Jandouba, Tunisie 2006.

¹⁶³ Conférence euro-méditerranéenne à mi-parcours, Crète les 26 et 27 mai 2003, sur : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/76096.pdf

servir de base au dialogue, à la prévention des conflits ainsi qu'à la coopération et au développement régionaux »¹⁶⁴.

D'autre part, l'UE a débattu avec ses partenaires méditerranéens lors de cette Conférence de son développement futur, notamment dans la perspective de l'élargissement de l'Union, ainsi que de l'évolution du nombre des partenaires, qui allait passer de 27 à 35. C'est pourquoi, les partenaires méditerranéens ont étudié la proposition de la Commission européenne de mettre en place un nouveau cadre pour les relations de l'UE avec ses voisins de l'Est et du Sud¹⁶⁵.

Cette évolution du nombre des partenaires méditerranéens, suite à l'élargissement de l'UE, a créé un nouveau cadre de partenariat à travers la Politique européenne de voisinage¹⁶⁶, qui a modifié, en quelque sorte, l'orientation des conférences euro-méditerranéennes. En effet, la septième Conférence euro-méditerranéenne, organisée le 30 mai 2005 à Luxembourg¹⁶⁷, a été l'occasion, pour les partenaires, de débattre de l'état d'avancement du processus de partenariat et sur les différents enjeux du PEM. L'UE a présenté son intention de travailler avec chaque partenaire méditerranéen individuellement, au rythme qui lui convient, pour approfondir l'intégration politique et économique et atteindre les objectifs d'une relation privilégiée, fondée sur les valeurs communes entérinées dans la Déclaration de Barcelone¹⁶⁸. Lors de cette Conférence, les partenaires ont essayé d'évaluer tout le parcours suivi dans le but d'atteindre les objectifs du partenariat euro-méditerranéen, ainsi que d'établir un bilan global du processus de Barcelone, et ce quelques mois avant la célébration du dixième anniversaire du partenariat. C'est ainsi que le Ministre des Affaires étrangères luxembourgeois a déclaré lors de cette Conférence que : « *Après une décennie de partenariat, force est de constater que les efforts fournis de part et d'autre de la Méditerranée n'ont pas toujours répondu à nos attentes. Notre région continue à faire face à de nombreux défis que nous devons relever ensemble. Nous devons de ce fait faire preuve d'une volonté politique accrue pour développer des réponses communes qui sont nécessaires à l'établissement d'une zone de paix, de stabilité et de*

¹⁶⁴ Idem, p. 2

¹⁶⁵ COM(2003) 104 final du 11 mars 2003, intitulée : « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud ».

¹⁶⁶ La politique européenne de voisinage a été mise en place en 2004 dans le but d'encourager des relations plus étroites avec les pays limitrophes de l'UE. Il est dans l'intérêt mutuel de l'UE et de ses pays voisins de promouvoir la prospérité, la stabilité et la sécurité dans ces régions. À ce jour, la PEV compte seize partenaires : l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la République de Moldavie, les territoires palestiniens occupés, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine.

¹⁶⁷ La septième Conférence euro-méditerranéenne, Luxembourg, le 30 mai 2005, sur : <http://www.eu2005.lu/fr/calendrier/2005/05/30euromed/index.html>

¹⁶⁸ Les Conclusions de la présidence sur la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, La Haye, les 29 et 30 novembre 2004, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 14869 (Presse 331), 2004, p. 1-17.

prospérité dans la région méditerranéenne »¹⁶⁹. Cette déclaration du Ministre luxembourgeois n'était pas différente des constatations des partenaires euro-méditerranéens établies lors d'un bilan global dressé à l'occasion du dixième anniversaire du processus de Barcelone, en novembre 2005.

Il découle de tout ce qui précède que, lorsque les chefs d'État et de gouvernements réunis dans le cadre de sommets successifs entre l'Union européenne et les PTM, se prononcent en faveur de l'ouverture de nouvelles négociations au sujet de différents domaines du PEM, le texte écrit en conclusion certifie la tenue informelle de négociations. Les déclarations finales et les conclusions étant le fruit de cette concertation informelle entre sujets de droit international, elles s'apparentent à la phase de pré-négociations d'un texte contraignant pour les parties. Cette phase de pré-négociations, concrétisée par les conclusions et déclarations finales de sommets successifs, « *est volontaire, déterminée dans sa conduite et son aboutissement par les parties elles-mêmes, sans se référer à des cadres juridiques pré-constitués* »¹⁷⁰.

Toutefois, cette étape de pré-négociations ne remplace pas les procédures de négociations formelles fixées par le droit positif des PTM et le droit de l'Union. Ainsi, la déclaration de lancement de pourparlers en vue de conclure l'accord d'association avec la Tunisie n'a pas d'influence sur le respect de la procédure communautaire générale de négociations des accords externes. La procédure officielle pour négocier des accords internationaux est précisée dans l'ex-article 300 du TCE, devenu l'article 218 du TFUE. En fait, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, selon l'ex-article 300 du TCE, il revenait à la Commission européenne de présenter « des recommandations » au Conseil afin d'obtenir l'autorisation d'ouvrir les négociations en vue de conclure un accord international. Il est à signaler, à cet égard, qu'après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité peut également présenter des recommandations au Conseil, notamment lorsque l'accord envisagé porte sur la PESC¹⁷¹. D'ailleurs, le Conseil conserve le droit d'adresser au négociateur de l'accord des « directives de négociation », et il peut même désigner un « comité spécial » afin d'assister le négociateur, conformément au paragraphe 4 de l'article 218 du TFUE.

L'évolution de la procédure de négociations des accords externes dans le droit de l'Union européenne confirme l'importance des déclarations et conclusions issues des sommets euro-méditerranéens. Il est vrai que la portée de ces actes n'est pas toujours facilement décelable,

¹⁶⁹ Voir discours de Jean Asselborn, ministre des affaires étrangères luxembourgeois, à la 7^{ème} Conférence euro-méditerranéenne à Luxembourg, le 31 mai 2005, sur :

<http://www.eu2005.lu/fr/actualites/discours/2005/05/30jaeuromed/index.html>

¹⁷⁰ COMBACAU (J.), SUR (S.), « Droit international public », 8^{ème} éd., 2008, op. Cit., p. 87.

¹⁷¹ Voir article 218 §3 du TFUE.

mais il est certain que, pour l'Union européenne, qui en est l'instigatrice, ces actes peuvent servir sa politique extérieure.

B. Un apport à la politique extérieure de l'Union européenne

La tenue de sommets euro-méditerranéens successifs, et la publication de leurs conclusions et déclarations finales, laissent sans doute supposer que ces actes jouent un rôle dans la politique extérieure de l'Union européenne. Ils assurent la visibilité de la politique extérieure de l'Union dans les divers domaines du PEM, mais représentent également un moyen informel efficace pour la conclusion d'accords d'association bilatéraux, et leur mise en œuvre. C'est ainsi que les déclarations et conclusions des différentes conférences euro-méditerranéennes traduisent l'avancée d'un processus de partenariat en vue de coordonner les stratégies entre les partenaires. A ce propos, le professeur Pierre VELLAS souligne que les réunions et sommets successifs sont un moyen permettant aux partenaires d'être « *informés des problèmes communs auxquels ils ont à faire face et de rechercher ensemble les solutions internationales les mieux adaptées* »¹⁷². Par ailleurs, les réunions et sommets euro-méditerranéens sont également l'occasion pour faire le bilan de l'état d'avancement du PEM. Dès lors, l'année 2005 était une année très intéressante et marquante pour la région euro-méditerranéenne, que ce soit avant ou après la célébration du dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen. Les sommets et les réunions se sont succédé remarquablement dans le but de faire un bilan global de tous les domaines du partenariat, ainsi que pour retrouver la volonté de fournir davantage d'efforts pour atteindre les objectifs de la Déclaration de Barcelone, dans une atmosphère de doutes qui frappait la viabilité du partenariat euro-méditerranéen. Ainsi, entre la première Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, au Caire¹⁷³, le Forum international des femmes arabes à Bruxelles¹⁷⁴, l'audition publique sur la liberté d'expression et le développement de la démocratie parlementaire dans la région euro-méditerranéenne à Bruxelles¹⁷⁵, la Conférence sur l'Islam et la démocratie à Venise¹⁷⁶, la session extraordinaire de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne à Rabat¹⁷⁷, ainsi que plusieurs sommets quelques jours avant la célébration

¹⁷² VELLAS (P.), « Les sources informelles du droit international public » in SFDI, *L'élaboration du droit international public*, Pedone, Toulouse, 1974, p. 73.

¹⁷³ La première Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne au Caire, Égypte, le 15 mars 2005.

¹⁷⁴ Le Forum international des femmes arabes à Bruxelles, le 7 avril 2005.

¹⁷⁵ L'audition sur la liberté d'expression et le développement de la démocratie parlementaire dans la région euro-méditerranéenne à Bruxelles, le 23 juin 2005.

¹⁷⁶ La Conférence sur l'Islam et la démocratie à Venise, le 30 septembre 2005.

¹⁷⁷ La session extraordinaire de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne au Rabat, Maroc, le 21 novembre 2005.

du dixième anniversaire du processus de Barcelone, les préparatifs pour le sommet euro-méditerranéen, après une décennie de partenariat entre l'UE et les PTM, étaient considérables. Ils visaient à établir des recommandations (adoptées par le Parlement européen, et adressées au sommet), et des déclarations telles que la déclaration de la session extraordinaire de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne de Rabat, toujours dans l'objectif de trouver des solutions concrètes et efficaces pour résoudre les points négatifs du processus de partenariat. D'ailleurs, certains concluent que le bilan global du partenariat euro-méditerranéen est plutôt négatif, marqué par un échec remarquable sur la plupart des domaines de la Déclaration de Barcelone, et affirment : « *le partenariat euro-méditerranéen est un projet géopolitique avec beaucoup de sous-entendus, de notions non explicitées qui dissimulent des divergences d'interprétation, voire des conflits d'intérêts* »¹⁷⁸. Ce constat trouve sa raison d'être dans l'absence de plusieurs représentants des PTM lors du sommet euro-méditerranéen de Barcelone le 28 novembre 2005, ainsi que dans le discours du président du Parlement européen lors de ce sommet, qui a souligné : « Dix ans du processus de Barcelone ne nous a pas pris très au loin sur la route pour un espace commun de paix et de prospérité »¹⁷⁹. Ces constatations négatives et pessimistes seront confirmées dans ce même discours de la Présidence du sommet, lorsqu'elle a annoncé : « *Je tiens à souligner que le Parlement considère que le progrès de la démocratie et des droits de l'Homme est insuffisant, et qu'il est nécessaire que les clauses des droits de l'Homme dans les accords d'association soient traduites en un programme d'action avec un mécanisme d'évaluation régulière* »¹⁸⁰.

Il en résulte que le bilan de dix ans de partenariat est marqué par plusieurs critiques quant à la réalisation des objectifs fixés dans la Déclaration de Barcelone, et il amène au constat d'un partenariat euro-méditerranéen bancal en raison du manque d'engagement de certaines parties, surtout par rapport aux droits de l'Homme et à la mise en œuvre des principes fondamentaux inscrits dans le processus de Barcelone. Cependant, ce constat crée une divergence de points de vue entre les partenaires euro-méditerranéens ; alors que la France, par exemple, estime que la perspective du dixième anniversaire du partenariat de Barcelone est une occasion cruciale pour réussir sa relance et sa rénovation, plusieurs PTM estiment que la réussite de ce projet commun doit aller de pair avec un effort décisif pour régler le conflit du Proche-Orient afin d'établir une sécurité durable de l'ensemble méditerranéen¹⁸¹.

¹⁷⁸ Judit MAAR, Patrick RENAUD, Traian SANDU, « Ouest-Est : Dynamiques centre-périphérie entre les deux moitiés du continent. Des regards interdisciplinaires », Cahier de la nouvelle Europe, p. 365.

¹⁷⁹ Discours du Président du Sommet euro-méditerranéen, Barcelone le 28 novembre 2005, sur :

http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-borrell/speeches/en/files/sp0071.htm

¹⁸⁰ Idem.

¹⁸¹ Pierre PASCALLON, « La politique de sécurité autour de la Méditerranée, lac de paix », collection Défense, L'Harmattan, 2005, p. 403.

Néanmoins, malgré ces constats négatifs le dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen, ou la Conférence Barcelone + 10¹⁸², a été une occasion sans égale pour évaluer la réalité de l'état du processus de partenariat avec une vision critique et constructive. C'est pourquoi, lors de cette Conférence le président de la Commission européenne Juan Manuel BARROSO a affirmé : « *Après 10 ans de fonctionnement, on peut également dire, si on veut bien éviter les raccourcis et les caricatures, que le processus de Barcelone a à son actif des acquis indiscutables. Le principal acquis du processus de Barcelone est qu'il reste le cadre de référence central pour les relations euro-méditerranéennes (...), la coopération euro-méditerranéenne est donc, bel et bien, une réalisation qui doit être poursuivie* »¹⁸³ .

De ce fait, la Conférence euro-méditerranéenne « Barcelone + 10 » apparaît comme un moment décisif pour relancer le processus de Barcelone en redoublant les efforts de part et d'autre, en vue de surmonter tous les obstacles du partenariat, surtout en ce qui concerne les perspectives du respect des droits de l'Homme. A ce sujet, les questions relatives aux droits de l'Homme et à la démocratie restaient, jusqu'alors, de la pure rhétorique, sans mise en œuvre effective et efficace dans les différents PTM. Dans ce contexte, la professeure Sophie BESSIS, directrice de recherche à l'Institut des relations internationales et stratégiques, a écrit : « *Si les Européens ne perdent pas une occasion de dire que l'instauration de l'État de droit est une de leurs principales priorités, ils n'ont pas encore montré qu'ils étaient prêts à assortir l'intégration de véritables conditionnalités démocratiques. Voilà autant de questions à approfondir pour savoir si l'épuisement du processus de Barcelone signifie un nouveau départ pour le partenariat euro-méditerranéen ou son enlisement* »¹⁸⁴.

Justement, les représentants des partenaires euro-méditerranéens ont essayé d'accélérer le rythme des négociations afin de consolider leurs efforts, dans le but de réaliser les objectifs de la Déclaration de Barcelone, essentiellement sur le volet politique relatif aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales. En fait, une Conférence intergouvernementale consacrée aux femmes euro-méditerranéennes a eu lieu l'occasion de « Barcelone + 10 »¹⁸⁵, et a montré la préoccupation des partenaires méditerranéens à propos de l'absence des femmes au moment de la création du partenariat euro-méditerranéen, ainsi que par rapport à l'absence des questions qui les intéressent, tant au niveau multilatéral que bilatéral. En dégageant ce constat, le plan de travail issu de la Conférence « Barcelone + 10 » a intégré la proposition de tenir une conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes

¹⁸² Appellation utilisée par le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme.

¹⁸³ Discours de M. Juan Manuel BARROSO, le président de la Commission européenne lors du Sommet euro-méditerranéen Barcelone + 10, sur : <http://arc.eppgroup.eu/Activities/docs/barcelona-fr.pdf>

¹⁸⁴ Sophie BESSIS, « Dix ans après Barcelone : état des lieux du partenariat euro-méditerranéen », sur : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Revue_des_revues_200_1002C0.pdf

¹⁸⁵ La conférence des femmes Euromed à Barcelone, 24 novembre 2005.

(en 2006), de même qu'une réunion préparatoire à laquelle des représentants de la société civile participaient pour adopter un plan d'action quinquennal relatif aux travaux du partenariat euro-méditerranéen, en vue de renforcer le rôle des femmes dans la société, et garantir leurs droits. Toutefois, lors de la Conférence « Barcelone + 10 », l'accent a été plutôt mis sur les questions de sécurité, la lutte antiterroriste et le contrôle des migrations, tandis que les questions relatives aux droits de l'Homme et à la démocratisation ont été plus ou moins passées sous silence¹⁸⁶. De plus, bien que le plan de travail quinquennal de Barcelone + 10 ait mentionné la tenue d'une Conférence euro-méditerranéenne sur les droits de l'Homme, cette proposition n'a pas encore eu lieu.

Dans ce sens, les partenaires euro-méditerranéens cherchaient l'occasion de mettre en application les projets et les propositions issus de « Barcelone + 10 », particulièrement en ce qui concerne les questions touchant aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales. C'est ainsi que la huitième conférence euro-méditerranéenne s'est tenue les 27 et 28 novembre 2006 à Tampere¹⁸⁷, et a été l'occasion, pour les partenaires euro-méditerranéens, de réaffirmer leur détermination à mettre en œuvre le programme de travail quinquennal adopté à « Barcelone + 10 », et plus particulièrement, la stratégie globale visant à garantir la paix, la sécurité et la stabilité, et à renforcer la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'Homme¹⁸⁸. Effectivement, les participants à cette huitième Conférence euro-méditerranéenne ont approuvé les conclusions adoptées à l'issue de la première conférence ministérielle Euromed sur le renforcement du rôle des femmes dans la société, Conférence qui s'était tenue les 14 et 15 novembre 2006 à Istanbul, et ils ont appelé à la mise en œuvre intégrale du cadre d'action commun adopté lors de cette conférence ministérielle¹⁸⁹.

Dans les Conclusions de cette huitième conférence euro-méditerranéenne, les ministres des Affaires étrangères ont souligné : « l'importance de l'appropriation et de la responsabilité communes à l'égard du processus, éléments qui restent les fondements essentiels du partenariat euro-méditerranéen. Ils conviennent qu'il faut intensifier le partenariat dans cette optique et ils invitent les hauts fonctionnaires à présenter des recommandations en vue d'améliorer les

¹⁸⁶ Voir le guide de formation sur « les instruments des droits de l'Homme dans les relations euro-méditerranéennes » établi par le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme, p. 15, sur :

www.euomedrights.org

¹⁸⁷ La Huitième Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Tampere, les 27 et 28 novembre 2006, « les Conclusions de Tampere », Conseil de l'Europe, Bruxelles, 30 novembre 2006, 15921/1/06 REV 1 (Presse 344), sur :

http://www.ces.es/TRESMED/docum/Tampere06/Conclusiones%20Tampere%202006_fra.pdf

¹⁸⁸ *Idem*, p. 1.

¹⁸⁹ La première Conférence ministérielle Euromed sur le renforcement du rôle des femmes dans la société, Istanbul, les 14 et 15 novembre 2006 a adopté un cadre d'action commun pour la période de 2006-2011. Ses conclusions se fondent sur les réponses à un questionnaire transmises par 33 partenaires euro-méditerranéens entre 2006 et 2007. Des nombreux PTM déclarent agir pour appliquer les conventions des Nations Unies dans le domaine des droits des femmes, déjà la Tunisie a modifié sa législation pour se conformer à ces conventions.

méthodes de travail du processus de Barcelone par le biais d'un renforcement de la responsabilité commune, de l'efficacité et de la visibilité.

Ils décident, pour intensifier le partenariat, d'organiser régulièrement une réunion des ministres des Affaires étrangères à la fin de chaque année. Ces réunions auront notamment pour but de se mettre d'accord sur les priorités pour l'année à venir dans le cadre des activités Euromed, afin de mettre en œuvre le programme de travail quinquennal adopté lors du sommet de Barcelone de 2005 »¹⁹⁰.

Ces conclusions comportent aussi l'engagement de l'UE à mettre en place un important mécanisme de financement pour aider les PTM à mener des réformes efficaces par rapport aux garanties du respect des droits de l'Homme, de la démocratisation et de l'établissement de l'État de droit et des institutions. Dans cette même logique, les partenaires ont « convenus d'organiser, en 2007, un séminaire régional euro-méditerranéen sur le respect des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme, conformément au droit international, afin de trouver un terrain d'entente en vue d'une future coopération dans ce domaine »¹⁹¹.

Par ailleurs, la Tunisie a exprimé, lors de cette Conférence, sa volonté de continuer à travailler et à coopérer avec les institutions Euromed, ceci afin de consolider la participation de différentes composantes de la société civile dans tous les secteurs du partenariat Tunisie-UE, et, surtout, en ce qui concerne les droits de l'Homme et les libertés fondamentales. A ce propos, la Tunisie, à l'instar des autres PTM, a confirmé son engagement à promouvoir la participation des femmes à la vie politique, économique, sociale et culturelle lors de la neuvième Conférence euro-méditerranéenne qui s'est déroulée à Lisbonne, les 5 et 6 novembre 2007¹⁹², en considérant la promotion des droits civils, politiques, économiques et sociaux des femmes comme une priorité du partenariat euro-méditerranéen, surtout dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE. Cette priorité s'exprime à travers la mise en œuvre de mécanismes politiques, institutionnels, juridiques et administratifs pour garantir les droits des femmes et l'égalité entre les sexes, quelques mois seulement avant l'entrée en vigueur de cet accord d'association¹⁹³.

Il ressort des déclarations issues des sommets euro-méditerranéens successifs la confirmation d'un partenariat stratégique, même apparemment embryonnaire en matière de droits de l'Homme. Elles visent également l'élaboration d'une base pour renouveler l'approche de la politique extérieure de l'Union européenne. Les actes finaux de ces sommets euro-méditerranéens témoignent de l'existence d'un dialogue politique global mené par l'Union

¹⁹⁰ Les Conclusions de la huitième Conférence euro-méditerranéenne à Tampere, p. 110 sur : http://www.ces.es/TRESMED/docum/Tampere06/Conclusiones%20Tampere%202006_fra.pdf

¹⁹¹ Idem, p. 4.

¹⁹² La 9ème Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Lisbonne, les 5 et 6 novembre 2007, sur : http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-07-255_fr.htm

¹⁹³ L'accord d'association Tunisie-UE est entrée en vigueur le 1er mars 1998.

européenne avec les PTM. En ce sens, ils assurent la visibilité du dialogue permanent entre les partenaires, et permettent à l'Union, par ricochet, d'affirmer son identité sur la scène internationale. Même si cet objectif a été clairement affiché dans l'ex-article 2 du TUE, la réitération de l'engagement des partenaires en faveur des droits de l'Homme dans les actes de sommets euro-méditerranéens ne fait que confirmer « *la politique des droits de l'Homme de l'Union européenne* »¹⁹⁴.

Il semble que le recours à ces déclarations sans force juridique obligatoire soit un choix judicieux pour atteindre une cohérence dans la politique extérieure de l'Union européenne, particulièrement à l'égard des PTM. De surcroît, l'impératif de cohérence de l'action extérieure de l'Union a été affirmé dans le Traité sur l'Union européenne, notamment en son article 21, paragraphe 3, ainsi que dans l'article 7 du TFUE.

En outre, les déclarations communes tendent à fortifier l'impression d'une relative unité de vue entre les partenaires, notamment sur la question des droits de l'Homme, dans le cadre du processus de transformation du PEM. Il est ainsi possible d'avancer l'hypothèse selon laquelle les actes issus de sommets euro-méditerranéens contribuent à déterminer une politique extérieure européenne pour la région euro-méditerranéenne. En effet, les déclarations et conclusions finales de ces sommets euro-méditerranéens comportent des lignes directrices qui semblent indiquer que les objectifs du PEM sont convergents, notamment au sujet des droits de l'Homme.

Par conséquent, ces différentes Conférences euro-méditerranéennes ont intégré graduellement les préoccupations relatives aux droits de l'Homme : un apport important renforcé par des réunions ministérielles qui ont influencé les orientations des accords d'association, et l'insertion des clauses relatives aux droits de l'Homme.

Paragraphe 2 : Les réunions ministérielles euro-méditerranéennes comme leviers de changement juridique

Les réunions ministérielles euro-méditerranéennes constituent des rencontres supplémentaires et des cycles de conférences ministérielles afin de faire le point sur les progrès effectués dans le cadre du processus de partenariat euro-méditerranéen. Bien que ces réunions prennent la forme de rencontres politiques, voire diplomatiques, il est intéressant de les évoquer afin de connaître la source des différentes évolutions dans les rapports euro-méditerranéens sous l'impact du renforcement du dialogue entre les partenaires.

¹⁹⁴ PETITEVILLE (F.), *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, 2006, pp. 124-138.

Ces réunions entre les ministres euro-méditerranéens jouent le rôle d'un mécanisme général, à l'instar des Conférences euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères, ou du Comité euro-méditerranéen pour le processus de Barcelone¹⁹⁵, dont le but est de mettre en place l'environnement de coopération nécessaire autour de dossiers d'intérêt commun à tous les partenaires euro-méditerranéens.

Il en résulte que plusieurs réunions ministérielles euro-méditerranéennes se sont tenues tout au long de la progression du processus de Barcelone. Elles ont joué le rôle de lieu de rencontre entre les ministres des pays partenaires pour faire le point sur les différents aspects du partenariat. Les juristes mettent en doute la valeur juridique des actes émanant de ces différentes réunions ministérielles euro-méditerranéennes, mais, en ce qui concerne la création et la consolidation des engagements des partenaires, notamment en ce qui a trait aux droits de l'Homme, certains observateurs décrivent ces réunions comme un outil de droit programmatore¹⁹⁶. Ces actes issus des réunions ministérielles euro-méditerranéennes ont vocation à produire dans l'avenir des développements normatifs. Il est vrai que ces réunions fixent les priorités d'action dans le cadre du PEM en adoptant les orientations des partenaires, notamment à travers la tenue des réunions ministérielles sectorielles. C'est pourquoi, les réunions ministérielles sectorielles définissent les priorités dans les domaines politique, économique, culturel, scientifique, technique, social et humain. Néanmoins, le traitement de la question des droits de l'Homme et de l'État de droit, bien qu'elle soit liée étroitement aux différents domaines du PEM, demeure timide, et caractérise les réunions ministérielles euro-méditerranéennes d'une portée juridique incertaine (A).

En revanche, certaines réunions ministérielles euro-méditerranéennes dites *ad hoc*, conçues comme des rencontres ministérielles complémentaires, permettent d'avancer l'hypothèse d'une portée juridique en matière de droits de l'Homme, quoique minimale (B).

A. Les réunions ministérielles euro-méditerranéennes sectorielles : une portée juridique incertaine

Les réunions ministérielles sectorielles qui se sont tenues en marge des Conférences euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères des partenaires méditerranéens ont porté,

¹⁹⁵ Le Comité euro-méditerranéen pour le processus de Barcelone, composé des représentants de chacun des Etats membre de l'UE et des PTM au niveau d'ambassadeur, est présidé par la présidence de l'UE. Il se réunit habituellement une fois tous les deux mois pour préparer le calendrier et l'ordre du jour des Conférences euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères, ainsi que faire l'évaluation et le suivi du processus de partenariat.

¹⁹⁶ A propos du droit programmatore, voir SFDI, « L'élaboration du droit international public », Acte du colloque à l'Université des sciences sociales de Toulouse, les 16, 17 et 18 mai 1974, Paris, Pedone, 1975, 224 p.

notamment, sur les principaux axes de ces Conférences. Elles montrent la détermination des partenaires à faire progresser le processus de partenariat pour assurer un avenir meilleur aux peuples de la région, mais aussi leur volonté de mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Barcelone de 1995. A ce titre, les ministres des différents secteurs de partenariat s'engagent à œuvrer à la réalisation des objectifs énoncés à l'issue des différentes Conférences.

En revanche, la grande majorité de ces réunions ministérielles sectorielles ont été consacrées à des questions relatives aux finances, à l'environnement, à la culture et au commerce. C'est ainsi qu'il a fallu attendre la réunion ministérielle consacrée au renforcement du rôle des femmes dans la société pour voir se tenir une première réunion ministérielle relative à une question touchant aux droits de l'Homme. En effet, cette réunion ministérielle, qui a eu lieu à Istanbul du 14 au 16 novembre 2006¹⁹⁷, un an après « Barcelone + 10 », cette première conférence ministérielle Euromed sur le « Renforcement du rôle de la femme dans la société » a donné naissance à ce que nous connaissons désormais sous le nom de « Processus d'Istanbul », processus qui représente l'approche de tout un bloc de pays envers les droits de l'Homme et, surtout, en ce qui concerne la question de l'universalisme de ces droits, notamment en rapport avec les pays de culte musulman. Cette conférence a adopté un cadre d'action commun sur cinq ans, prouvant ainsi une volonté réelle d'œuvrer pour les droits de l'Homme et, particulièrement, pour un accès égal des hommes et des femmes aux droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques¹⁹⁸.

Ainsi, cette réunion ministérielle a représenté une étape cruciale pour la question des droits de l'Homme et, surtout, des droits des femmes dans le processus de partenariat euro-méditerranéen. Cette réunion, qui a fait suite au programme de travail quinquennal adopté lors du sommet euro-méditerranéen de « Barcelone + 10 » à l'occasion du dixième anniversaire du partenariat, a été l'occasion pour les ministres euro-méditerranéens d'exiger la participation des femmes et des hommes sur un pied d'égalité à tous les aspects du partenariat. Elle a également permis d'affirmer le rôle des femmes pour la réalisation d'un espace commun de paix, de stabilité et de prospérité partagé dans la région méditerranéenne.

Dans la même logique, les ministres euro-méditerranéens ont assuré, dans les conclusions finales de cette réunion ministérielle d'Istanbul, qu'ils sont : « Conscients que les Pactes internationaux relatifs aux droits humains font état de l'obligation d'assurer l'égalité des droits de l'homme et de la femme dans l'exercice de tous les droits économiques, sociaux, culturels,

¹⁹⁷ Voir les Conclusions de la réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur le renforcement du rôle de la femme dans la société, Istanbul du 14 au 16 novembre 2006, présentées par Benita FERRERO-WALDNER, commissaire européenne chargée des relations extérieures et de la politique de voisinage sur : <http://www.euromedgenderequality.org/image.php?id=393>

¹⁹⁸ Idem, p. 12.

civils et politiques, les partenaires euro méditerranéens souscrivent à une approche globale articulée autour d'axes prioritaires interdépendants et indissociables, à savoir :

- les droits civils et politiques des femmes ;
- les droits sociaux et économiques des femmes et le développement durable ;
- les droits des femmes dans le domaine culturel et le rôle des communications et des médias »¹⁹⁹.

Il en résulte que cette réunion ministérielle sur le renforcement du rôle des femmes dans la société a visé trois domaines-clés : les droits économiques, les droits civils et politiques, les droits à la culture et à l'information. Une telle avancée dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen sur les questions des droits de l'Homme et de l'égalité entre les femmes et les hommes a été consolidée par la mise en place d'une structure par les ministres des trente-sept pays participants, qui va apporter un soutien concret aux partenaires impliqués. En fait, à la fin des conclusions de cette réunion, les partenaires ont souligné qu'ils : « s'engagent à œuvrer à la réalisation des objectifs figurant dans le présent document au cours des cinq prochaines années. À cet égard, ils invitent le Comité Euromed à organiser au moins une fois par an une réunion Euromed ad hoc d'experts, au niveau des hauts fonctionnaires, pour faire le bilan de la mise en œuvre des mesures figurant dans les présentes conclusions et en informer la Conférence euro-méditerranéenne annuelle des ministres des Affaires étrangères. Une Conférence euro-méditerranéenne se tiendra au niveau ministériel en 2009 afin d'étudier les questions liées au plein exercice, par les femmes, de l'ensemble des droits fondamentaux et de passer en revue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures concernées »²⁰⁰. De cette façon, les Conclusions d'Istanbul instaurent un mécanisme de suivi visant à garantir de réelles avancées dans l'égalité des genres. Bien que les recommandations issues de cette réunion ministérielle²⁰¹ restent des textes sans force contraignante, ces recommandations de comité des ministres constituent l'expression collective des exécutifs européens et des pays partenaires sur le sujet de l'égalité Hommes-Femmes, et elles pourraient conduire à constituer une *soft law*. Nonobstant, compte tenu du doute qui caractérise ces recommandations dans la classification juridique, certains juristes les considèrent comme appartenant à la catégorie des « *textes incertains* »²⁰², textes dont l'application dépend du bon vouloir des partenaires destinataires qui en sont également les auteurs. Il est donc difficile de déterminer la portée juridique de ces actes de

¹⁹⁹ Idem, p. 15.

²⁰⁰ Idem, p. 20.

²⁰¹ Recommandation CM/Rec(2007)17 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes et mécanismes d'égalité entre les femmes et les hommes.

²⁰² Il s'agit de l'expression du Professeur VIRALLY, voir VIRALLY (M.), « La distinction des textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique », AFDI, vol. 60-I, 1983, p. 191.

manière objective, d'autant plus qu'ils font partie des actes rattachés aux diverses conceptions doctrinales de *soft law*. Dit autrement, ces actes représentent « *un instrument issu d'une négociation entre personnes habilitées à engager l'État (...) et appelées à encadrer les relations de ceux-ci sans pour autant avoir un effet obligatoire. Il ne s'agit pas moins d'actes juridiques dès lors qu'ils sont adoptés avec l'intention de produire certains effets juridiques* »²⁰³. Les effets juridiques se manifestent dans la transcription des orientations et priorités d'actions décidées, à travers des instruments juridiques conventionnels entre les partenaires.

Par ailleurs, le programme Euromed Égalité Hommes-Femmes est notamment un instrument majeur au service de ce mécanisme de suivi. Cependant, la question de l'universalité des droits de l'Homme restait un point sensible à évoquer lors de cette rencontre ministérielle. Les partenaires étaient très réticents à évoquer en profondeur cette question, ce qui peut laisser penser à l'évitement volontaire de ce sujet. Néanmoins, cette première réunion ministérielle euro-méditerranéenne a été indiscutablement importante en ce qui concerne les droits des femmes et l'égalité entre les deux sexes dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, car, à l'issue de cette réunion, un plan d'action a été mis en œuvre avec des structures et mécanismes de suivi pour rendre efficace les conclusions adoptées mutuellement par les partenaires.

La Tunisie a été parmi les acteurs actifs de cette réunion : elle s'est engagée à mettre en œuvre des réformes législatives en conformité avec les principaux textes internationaux relatifs aux droits des femmes et à l'égalité entre les deux sexes²⁰⁴. De telles promesses sont intervenues quelques mois seulement avant l'entrée en vigueur de l'accord d'association Tunisie-UE. D'ailleurs, la Tunisie constitue un PTM très avancé sur cette question des droits des femmes, contrairement à d'autres PTM, notamment arabes, qui restent quelque peu réticents par rapport à cette question sensible. Toutefois, la réunion ministérielle euroméditerranéenne d'Istanbul a été une rencontre singulière pour les partenaires méditerranéens, du fait qu'elle traitait d'un sujet relatif aux droits de l'Homme pour la première fois, et ce, malgré les douze autres rencontres

²⁰³ N'GUYEN QUOC (D.), DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), Droit international public, op. cit., p. 424.

²⁰⁴ Notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (*CEDAW*) qui a été adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations Unies, et entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

ministérielles qui s'étaient tenues entre 1995 et 2000²⁰⁵. Cette réunion a formulé une « déclaration d'intention » en vue de renforcer le dialogue entre les partenaires au sujet des droits de l'Homme.

En outre, il faut reconnaître la difficulté qui existe pour distinguer les « déclarations d'intention » et les « engagements », notamment en matière de droits de l'Homme. A défaut d'acte d'engagement, au sens « d'acte par lequel les partenaires se lient », il faut encore distinguer ce qui relève d'un engagement juridique, obligatoire et contraignant de ce qui exprime simplement un engagement strictement moral et politique. Le premier crée des obligations régies par le droit international, alors que l'engagement moral implique que les États ne sont pas liés par les dispositions de l'acte, et ne sont donc pas tenus de les exécuter.

Toutefois, il est admis qu'un engagement moral pourrait produire un effet contraignant à l'égard des partenaires participant aux réunions ministérielles euro-méditerranéennes sectorielles. En effet, sur le plan institutionnel, les conclusions issues de réunions ministérielles sectorielles prévoient la mise en place d'un groupe de travail composé de hauts fonctionnaires de l'Union européenne et des PTM, en vue de mettre en œuvre les priorités retenues.

Par conséquent, les actes issus de réunions ministérielles euro-méditerranéennes sectorielles pourraient appartenir à une catégorie dite de « *gentlemen's agreement* »²⁰⁶. D'après la définition de professeur Pierre-Michel EISEMANN, le « *gentlemen's agreement* » représente « *un accord entre dirigeants politiques, qui ne lie pas les États qu'ils représentent sur le plan du droit, mais dont le respect s'impose à ses signataires comme une question d'honneur ou de bonne foi* »²⁰⁷.

²⁰⁵ On compte 12 conférences ministérielles euro-méditerranéennes sectorielle entre 1995 et 2000 :

Culture, Bologne, 22 et 23 avril 1996 ;
Coopération industrielle, Bruxelles, 20 et 21 mai 1996 ;
Société de l'information, Rome, 30 et 31 mai 1996 ;
Énergie, Trieste, 7-9 juin 1996 ;
Gestion locale de l'eau, Marseille, 25 et 26 novembre 1996 ;
Environnement, Helsinki, 28 novembre 1997 ;
Énergie (2e), Bruxelles, 11 mai 1998 ;
Culture (2e), Rhodes, 25 et 26 septembre 1998 ;
Coopération industrielle (2e), Klagenfurt, 3 et 4 octobre 1998 ;
Gestion locale de l'eau (2e), Turin, 18 et 19 octobre 1999 ;
Santé, Montpellier, 3 décembre 1999 ;
Coopération industrielle (3e), Limassol, 21 et 22 juin 2000.

²⁰⁶ Voir EISEMANN (P.-M.), « *Le Gentlemen's agreement* comme source du droit international », *Journal de Droit International*, 1979, pp. 326-348, spéc., p. 326.

²⁰⁷ *Idem*, p. 328.

B. Les réunions ministérielles euro-méditerranéennes *ad hoc* : une portée juridique minimale

Les réunions ministérielles *ad hoc*, ou les conférences de ministres spécialisés, sont des Conférences réunissant à des intervalles plus ou moins réguliers des membres de gouvernements d'un certain nombre d'États européens et de PTM, chargés de la direction du secteur spécialisé du partenariat.

Les réunions ministérielles *ad hoc* sont conçues comme des manifestations complémentaires en dehors du cycle normal des conférences ministérielles, afin de faire le point sur les progrès accomplis dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Elles contribuent à lui conférer un nouvel élan, et à préparer le terrain pour les prochaines Conférences euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères, comme cela a été noté dans les conclusions de la réunion ministérielle *ad hoc* de Palerme du 3 et 4 juin 1998²⁰⁸. Lors de cette réunion ministérielle *ad hoc* de Palerme, les partenaires méditerranéens ont négocié en un « débat ouvert et constructif très approfondi sur les trois chapitres du partenariat »²⁰⁹ ; cette réunion ministérielle, sous la présidence du Royaume-Uni, a donc été l'occasion, pour les ministres euro-méditerranéens, de réaffirmer leurs engagements en faveur du partenariat auquel tous les partenaires continuent à attacher la plus haute importance ; faire le bilan des importants résultats déjà obtenus ; améliorer leur perception des raisons qui ont fait que, dans certains domaines, les progrès ont été moins rapides que dans d'autres, principalement sur les questions relatives aux droits de l'Homme et l'État de Droit²¹⁰.

De plus, dans les conclusions finales de cette réunion, les partenaires ont « reconnu qu'un élément essentiel, pour réaliser l'objectif visant à créer une zone euro-méditerranéenne de libre-échange d'ici 2010, est la conclusion, par les différents pays partenaires, d'accords d'association avec l'UE. Depuis la conférence de La Valette, le premier accord - avec la Tunisie - est entré en vigueur et un autre - avec la Jordanie - a été signé. Les pays partenaires se sont déclarés préoccupés par le temps nécessaire aux procédures nationales de ratification au sein de l'UE »²¹¹. Certes, ces conclusions ne représentent pas des textes juridiques contraignants pour toutes les parties, mais ces documents servent à apporter un support important pour créer un cadre légal des intérêts communs des partenaires. Les ministres avouaient ainsi que les procédures de ratification et la législation interne des PTM nécessitaient une adaptation, voire

²⁰⁸ Réunion ministérielle euro-méditerranéenne *ad hoc*, Palerme, les 3 et 4 juin 1998, les conclusions finales sur : <http://www.euromedi.org/francese/home/parteneriato/conferenze/adhoc.asp>

²⁰⁹ Idem, p. 1.

²¹⁰ Idem, p. 2.

²¹¹ Idem, p. 2.

la modification de certaines lois fondamentales internes, ou même des constitutions pour quelques PTM, ce qui représente un handicap pour l'accélération de la réalisation des objectifs du processus de Barcelone. Tout de même, citer l'exemple de la Tunisie et l'accord d'association conclu avec ce PTM fait se lever un vent d'optimisme à propos de l'évolution du partenariat euro-méditerranéen. Faisant référence à l'aboutissement des négociations avec la Tunisie, et à l'entrée en vigueur de l'accord d'association Tunisie-UE, cette réunion ministérielle *ad hoc* incite, en fin de compte, les partenaires méditerranéens à renforcer le dialogue politique autour des droits de l'Homme sous la houlette de différents instruments internationaux de ce domaine, surtout que à cette époque, la communauté internationale montrait sa préoccupation par rapport au respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

A ce titre, au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, les ministres des Affaires étrangères euro-méditerranéens ont tenu à Bruxelles une réunion les 5 et 6 novembre 2001²¹², réunion où ils ont exprimé leur condamnation de cet acte terroriste, affirmant « leur condamnation totale du terrorisme partout dans le monde ainsi que leur solidarité avec les peuples qui en sont victimes. Ils considèrent ces actes comme une attaque visant la communauté internationale toute entière, dirigée contre l'ensemble de ses membres, toutes religions et toutes cultures confondues. Les ministres ont dénoncé solennellement tout amalgame aussi dangereux qu'infondé entre terrorisme et monde arabe et musulman »²¹³. D'ailleurs, les ministres ont montré plus que jamais leur attachement au processus de partenariat à travers le dialogue entre toutes les parties, « tout particulièrement en matière de droits de l'Homme par le biais de présentations nationales et régionales qui permettent d'améliorer la connaissance et donc la compréhension mutuelle des systèmes de référence des partenaires. Ils ont considéré cet exercice comme une première étape et se sont engagés à renforcer le dialogue sur ce sujet sensible afin d'accroître son efficacité »²¹⁴.

Il en résulte que les partenaires euro-méditerranéens ont montré, lors de cette réunion ministérielle *ad hoc*, leur volonté de pousser le dialogue entre les parties afin de réaliser une progression quant à la coopération, particulièrement en matière de droits de l'Homme. Ce dialogue est conçu comme moyen efficace et crédible en vue de réaliser un espace euroméditerranéen de stabilité, de paix et de prospérité.

Lors de cette réunion, la Tunisie a exprimé son engagement dans la lutte contre l'extrémisme et la violence, ainsi que sa volonté d'établir l'État de droit et des institutions, et sa détermination

²¹² La réunion euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères à Bruxelles, les 5 et 6 novembre 2001, voir les Conclusions de la présidence sur :

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/DOC.68678.htm

²¹³ Idem, p. 1.

²¹⁴ Idem, p. 4.

à mettre en œuvre l'accord d'association avec l'UE, avec tout ce qu'il comporte d'obligations à propos des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. D'ailleurs, la Tunisie, comme les autres PTM, a entériné les conclusions du Forum sur le rôle des femmes dans le développement économique²¹⁵, Forum qui a mis en exergue la nécessité de promouvoir le rôle des femmes dans la vie économique, et ce, dans le respect des valeurs religieuses et culturelles. Plus spécifiquement, des actions seront entreprises pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail et dans les milieux d'affaires (par ex. en facilitant leur accès aux instruments financiers). En outre, elle a validé la recommandation de prise en compte du principe de l'égalité des chances hommes/femmes dans tous les aspects du partenariat.

Il semble que l'impact juridique des actes issus des réunions ministérielles euro-méditerranéennes *ad hoc* s'illustre par le fait qu'ils contribuent, par la suite, à des développements juridiques dans la perspective de renforcer les différents volets du partenariat stratégique entre les partenaires. Ces réunions ont permis d'aménager les rapports mutuels entre les partenaires, dans le but de reconfigurer, graduellement et par étape, des relations juridiques. De plus, les différentes réunions ministérielles *ad hoc* garantissent la faculté d'évaluer l'état d'avancement des concrétisations du PEM, conformément aux principes et objectifs de la Déclaration de Barcelone. Cette mission d'évaluation des progrès réalisés dans les domaines respectifs de spécialité des ministres permet également d'établir des recommandations en vue de surmonter les difficultés de la mise en œuvre des différents volets du PEM. Le fait que ces recommandations émanent de ministres spécialisés, selon le thème et le domaine de la réunion, engendre une vision d'expertise, très proche de la réalité, de la réalisation des objectifs fixés par le PEM.

Le dialogue au sein des réunions ministérielles *ad hoc* permet d'avoir une représentation de points de vue divergents par rapport à ceux de la partie européenne dans le processus de Barcelone. En effet, la technicité et l'intégration de la question du respect des droits de l'Homme par les réunions paritaires de ministres spécialisés s'opèrent plus régulièrement dans les révisions des orientations d'un partenariat Euromed stratégique. Cependant, la technicité des travaux de réunions ministérielles *ad hoc* demeure, en réalité, une chambre d'enregistrement des projets du Conseil de l'Union. Il semble que l'idée d'une volonté commune dans l'établissement des orientations du PEM n'est pas respectée dans la pratique, notamment en ce qui concerne les droits de l'Homme. L'élaboration des orientations relatives à l'application des droits de l'Homme dans les relations euro-méditerranéennes sont plus des initiatives européennes que des initiatives émanant des PTM. En effet, sans négliger le rôle des réunions

²¹⁵ Les travaux du Forum sur le rôle des femmes dans le développement économique s'est tenus à Bruxelles le 14 juillet 2001. Voir le rapport du vice-premier ministre et ministre belge de l'emploi Madame Onkelinx.

ministérielles euro-méditerranéennes *ad hoc*, il est clair que le processus d'élaboration des textes juridiques en matière de droits de l'Homme confirme que c'est le « *monstre à plusieurs têtes* »²¹⁶, l'hydre de Lerne, c'est-à-dire l'Union européenne, qui domine le cadre structurel et institutionnel des négociations en la matière. Cela se vérifie d'autant plus que la logique institutionnelle de l'intégration de la question des droits de l'Homme dans le cadre du PEM, est marquée par un enchevêtrement entre l'interne et l'externe avec multiplicité des acteurs institutionnels. Cela provoque des questionnements concernant la valeur ajoutée des différentes réunions ministérielles *ad hoc* pour ce qui a trait à la question des droits de l'Homme. S'agit-il d'un défaut de langage relatif aux droits de l'Homme, au sens des représentants des PTM, ou cela traduit-il plutôt une absence d'intérêts communs en la matière ?

Il est certain que les intérêts communs du PEM concernent le commerce, la coopération économique et sécuritaire, le dialogue politique... et pas directement la question des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la démocratie. Cependant, le respect des droits de l'Homme est devenu, désormais, la condition *sine qua non* d'un partenariat efficace, et d'un intérêt économique européen à ce partenariat. La concrétisation d'un PEM efficace exige à la fois : un développement économique durable, la démocratie et le respect des droits de l'Homme, l'existence de structures politiques viables et des conditions environnementales et sociales saines. Ces éléments devraient guider les réunions ministérielles euro-méditerranéennes et consolider la dimension relationnelle d'élaboration des normes relatives à la question des droits de l'Homme. Cette dimension relationnelle est l'objet de l'institutionnalisation de ces droits par la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne.

²¹⁶ Erwan LANNON, op. Cit., p. 113.

Chapitre II : La place des droits de l'Homme dans l'accord d'association

Afin d'évoquer l'avènement progressif des droits de l'Homme dans les accords établis par l'Union européenne, une démonstration s'impose pour connaître le chemin parcouru, chemin qui a abouti à ce que les droits de l'Homme deviennent un élément incontournable de l'action extérieure de l'Union²¹⁷.

« *Référence obligée de tout discours moderne* »²¹⁸, les droits de l'Homme ne se voient contestés que par un nombre d'États qui se réduit comme peau de chagrin. L'exemple le plus problématique du refus du principe des droits de l'Homme reste l'Iran, depuis la révolution islamique²¹⁹. L'argument d'universalité des droits de l'Homme, qui s'affirme de jour en jour, trouve son fondement juridique dans l'article 55 de la Charte des Nations Unies, qui prévoit que ces dernières favorisent « le respect universel et effectif des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ». Ainsi, ce caractère universel a été confirmé par l'adoption, en 1948, de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme. Sans rentrer dans un débat philosophique sur l'universalité des droits de l'Homme, l'UE a montré, à travers son action intérieure et extérieure, que les droits de l'Homme revêtent un caractère universel indiscutable. Dès lors, l'Union a vocation à promouvoir les droits de l'Homme à partir de ses actions, surtout à l'extérieur de son territoire. Par contre, la question qui se pose est de savoir si l'Union européenne va se confronter à tous les défis de cette tâche difficile. La question est d'autant plus essentielle qu'elle nous renvoie à une autre, bien plus vaste, celle du rôle que l'on assigne à l'Union. Selon que l'on conçoit l'Union européenne comme un acteur politique international, ou comme une simple zone de libre-échange, la réponse ne sera évidemment pas la même²²⁰.

De plus, s'interroger sur la vocation de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme nous confronte à la réaction des États tiers envers l'action de la promotion des droits de l'Homme menée par l'Union.

Ces questions révèlent l'explication et la démarche qui ont conduit à l'avènement des droits de l'Homme dans l'action extérieure de l'Union européenne. Sans détailler la chronologie historique de la construction européenne, il faut, tout de même, se rappeler le traité de

²¹⁷ Depuis le traité de Lisbonne et la modification du titre V du traité UE, on ne parle plus de relations extérieures mais d'action extérieure qui se définit comme l'ensemble des politiques de l'UE qui sont dirigées vers le reste du monde ou qui traitent de sujets de dimension internationale.

²¹⁸ F. Sudre, « Droit européen et international des droits de l'Homme », PUF, 2007, p. 11.

²¹⁹ Voir sur ce point : VAN ENGELAND A., « Universalité des droits de l'Homme et le droit Iranien, application des droits de l'Homme dans un pays musulman », Thèse de Doctorat de Droit sous la direction d'Olivier Roy.

²²⁰ Voir en ce sens, Loïc ROBERT, « Les clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords internationaux conclus par la Communauté européenne, ambitions et réalités », Mémoire Master 2 Droit public, Lyon 2009.

Maastricht sur l'Union européenne signé le 7 février 1992. Ce traité confirme ce que l'on appelle l'avènement de l'Europe politique, et évoque comme objectifs, entre autres : le renforcement de la légitimité démocratique des institutions, l'instauration d'une union économique et monétaire, le développement de la dimension sociale de la Communauté Européenne et l'institution d'une politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi, ce n'est qu'à partir de ce traité que l'on peut parler de l'Union européenne comme d'un acteur politique sur la scène internationale. Il n'est donc pas étonnant que la diplomatie européenne des droits de l'Homme ait véritablement commencé dans les années 1990²²¹.

Ce bref rappel est indispensable pour bien avoir à l'esprit une des conditions *sine qua non* pour laquelle l'Union européenne peut prétendre promouvoir les droits de l'Homme en intégrant cette question dans ses actions extérieures. D'autant que, parallèlement à l'émergence d'une politique volontariste de l'Union en matière de conditionnalité « droits de l'Homme », le juge européen a eu à connaître un premier contentieux ayant trait à cette matière. La question de la compétence de l'Union a été posée à la Cour de justice des Communautés européennes de manière partielle. Elle se limitait à la sphère des accords internationaux conclus dans le cadre de la politique de coopération au développement. Cependant, quelques dispositions du droit primaire, à l'heure où la Cour devait formuler sa position, constituaient vraisemblablement une base juridique pour l'établissement d'une conditionnalité « droits de l'Homme » dans les relations extérieures de l'Union européenne. Il s'agissait de dispositions qui ne concernaient que deux volets de l'action extérieure de l'Union européenne, à savoir la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de coopération au développement (PCD). L'article 130 U ancien TCE présentait le respect des droits de l'Homme, de la démocratie et des principes de l'État de droit comme un objectif de la PCD. De son côté, l'ancien article J1 TUE disposait que l'Union européenne veille à la sauvegarde de ses valeurs communes dans le cadre de la mise en œuvre de la PESC. Tandis que le développement, le renforcement et la consolidation du respect des droits de l'Homme et des principes de l'État de droit étaient des objectifs affichés par la PCD et la PESC, la disposition de l'ancien article 238 TCE, régissant les accords d'association conclus par l'Union, ne faisait nullement mention de ces objectifs.

Par ailleurs, la question des droits de l'Homme a mis du temps à faire son apparition dans les accords internationaux de l'Union. Même si des références au respect des droits de l'Homme sont apparues dès les années 1970 dans les accords entre la Communauté européenne et certains pays sud-américains et asiatiques²²², il aura fallu attendre encore plus d'une décennie pour que les droits de l'Homme s'imposent dans les différents accords internationaux de l'Union.

²²¹ Idem, op cit, p. 21.

²²² Voir notamment les accords conclus avec le Mexique et le Bangladesh.

Ce retard s'explique, entre autres, par le fait que les partenaires sont extrêmement réticents sur cette question sensible. Les pays tiers méditerranéens, à l'instar de la Tunisie, étaient persuadés qu'en évoquant les droits de l'Homme dans les accords internationaux, ils quitteraient la sphère purement commerciale pour rentrer dans la sphère politique. Or, si ces États acceptent de se soumettre à des règles économiques imposées par les accords, il leur est difficile de voir le partenaire européen s'ingérer dans leurs affaires intérieures. En outre, l'ingérence dans les affaires intérieures d'une ex-colonie pourrait s'apparenter à ce que l'on appelle le néocolonialisme²²³.

Néanmoins, l'inscription des droits de l'Homme dans les accords internationaux de l'Union européenne avec les pays tiers méditerranéens a commencé à trouver sa raison d'être suite à la réussite d'accords incluant cette question, et surtout, suite à la ratification de la convention de Lomé IV du 15 décembre 1989, et celle, par les pays de l'Organisation de l'Unité Africaine, de la Charte africaine des droits fondamentaux en juin 1981²²⁴.

Le processus de Barcelone a été lancé en novembre 1995 par les ministres des affaires étrangères des quinze États membres de l'UE et des douze pays méditerranéens partenaires de l'époque, afin de fournir un cadre aux relations bilatérales et régionales entre ces pays. Guidé par la Déclaration de Barcelone, ce processus a jeté les bases du partenariat euro-méditerranéen, partenariat qui s'est par la suite élargi et a donné naissance à plusieurs accords d'association avec l'Union européenne, à l'instar de l'accord d'association Tunisie-UE. Alliance novatrice reposant sur les principes de la responsabilité commune, du dialogue et de la coopération, il a pour objectif la création d'un espace de paix, de sécurité et de prospérité partagées dans la région méditerranéenne. Le partenariat a été bâti autour de trois grands axes, qui demeurent ses grands domaines d'activité ;

Tout d'abord, un dialogue sur les questions politiques et sécuritaires, visant à créer un espace commun de paix et de stabilité fondé sur le développement durable, l'État de droit, la démocratie et les droits de l'Homme ;

Par ailleurs, un partenariat économique et financier, comprenant l'instauration progressive d'une zone de libre-échange destinée à favoriser les perspectives économiques conjointes par un développement socio-économique équilibré et durable ;

Enfin, un partenariat social, culturel et humain, afin de favoriser le rapprochement entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles.

Le projet ambitieux d'un partenariat euro-méditerranéen est marqué par la prise en compte progressive des droits de l'Homme, et sert à établir un cadre général de la promotion de ces

²²³ Idem, Loïc ROBERT, p. 7.

²²⁴ Voir en ce sens, Jerzy KRANZ, *Lomé, le dialogue et l'homme*, RTDE 1988, p. 470.

derniers. Un cadre très favorable à l'avènement de la question du respect des droits de l'Homme se retrouve également dans l'accord d'association Tunisie-UE, entré en vigueur quelques années après la Déclaration de Barcelone. Cet accord d'association a consacré la conditionnalité politique entérinée par la Déclaration de Barcelone, et concrétisée par l'article 2 dudit accord. La conditionnalité s'inscrit parmi les techniques développées par le droit en vue de l'observation des normes internationales : elle implique l'hypothèse que l'aide ou le soutien proposés à la Tunisie dépendent de l'accomplissement d'une condition préalable relative au respect des droits de l'Homme. L'emploi de la conditionnalité démocratique, en tant que technique de contrainte et référence à un système de valeurs, n'a été introduit que progressivement dans les relations extérieures de la Communauté, en raison de la réticence affichée par les pays partenaires, tels que la Tunisie²²⁵. Cependant, une décennie après la Déclaration de Barcelone, plusieurs interrogations s'imposent : quel bilan peut-on dresser de la politique européenne des droits de l'Homme et de la démocratie ? Serait-il pertinent de parler d'un acquis en ce domaine ?

A vrai dire, il est très difficile de mesurer d'une manière objective et précise les effets réels de la conditionnalité politique sur la situation des droits de l'Homme et de la démocratie dans les PTM et, notamment, en Tunisie. Une chose est sûre : le bilan est mitigé et comporte quelques nuances sur la question des droits de l'Homme, concept aux dimensions variables.

La perspective dans laquelle cette étude est proposée nous permet de faire un survol de la question de la conditionnalité, insérée dans l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, dans sa double dimension positive et négative, tout en analysant l'architecture institutionnelle du partenariat. L'objectif est de présenter le contenu, les mécanismes de la mise en œuvre et la configuration de cette conditionnalité dans les différents niveaux du partenariat, à savoir le niveau multilatéral, bilatéral et unilatéral. En procédant ainsi, le but est de montrer que, quels que soient les progrès réalisés à différents niveaux du partenariat, l'acquis de la conditionnalité visant à promouvoir les valeurs des droits de l'Homme et de l'État de droit en Tunisie, et, plus généralement, dans la région méditerranéenne, reste encore un acquis potentiel, loin d'être pleinement consolidé²²⁶.

Il est vrai que la question du respect des droits de l'Homme a gagné du terrain dans le domaine normatif du partenariat. D'ores et déjà, la référence faite à cet acquis est devenue incontestable dans tous les documents régionaux, et est confirmée dans le rapport bilatéral avec la Tunisie. Cependant, quel que soit le progrès réalisé à ce propos, les actions se caractérisent par un excès

²²⁵ Voir dans ce sens, Jean-Louis CAPITOLIN, « L'enjeu de la conditionnalité démocratique », in « Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ? », Bruylant Bruxelles, 2007, p. 416.

²²⁶ Voir dans ce sens Saïd HAMMAMOUN, op. Cit.

du déclaratoire, et elles ne s'inscrivent guère dans une stratégie qui procède d'une logique fondée sur l'efficacité et le concret.

Certes, ces insuffisances sont imputables en partie à la complexité du partenariat lui-même, mais elles renvoient beaucoup plus à l'absence d'une vision régionale commune entre les partenaires, bien qu'on note un progrès significatif réalisé grâce à l'approche bilatérale avec les différents PTM.

Certaines de ces limites trouvent leur explication dans l'évolution même de la construction européenne, et dans la place accordée aux droits de l'Homme dans le droit de l'Union. En ce sens, force est de constater que le montage juridique de la clause « droits de l'Homme », insérée dans l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, résulte a priori d'une sorte d'incorporation de certains principes de droit international dans l'ordre juridique communautaire. Dans la recherche d'une base juridique relative à la compétence de la Communauté à élaborer cette clause, à l'insérer et à la mettre en œuvre dans l'accord, la référence au droit international se fait d'une manière sélective et ses règles restent, dans une large mesure, tributaires des fonctions qui y sont assignées par le système juridique communautaire lui-même²²⁷. Il en résulte que, si le droit international sert de base légale au système de la clause « droits de l'Homme » insérée dans l'accord d'association Tunisie-UE, et, de ce fait, constitue bien un paramètre de sa légalité, il est moins certain que cela puisse lui conférer, à titre exclusif, le statut d'une référence « validante » de ce système indépendamment de l'ordre juridique communautaire. La normativité internationale de cette clause se déploie en effet sur un mode formel car elle reste malgré tout soumise à une logique matérielle propre au droit communautaire, dans la mesure où, c'est celle-ci qui conditionne la validité de l'insertion et la mise en œuvre de la clause, ainsi que les conséquences qui en découlent²²⁸.

Par ailleurs, l'analyse faite de la base juridique de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE montre clairement le domaine conventionnel dans lequel elle s'est forgée. Cela prouve, en quelque sorte, que cette clause « droits de l'Homme » traduit un phénomène de politisation des relations extérieures de l'Union européenne. Ce phénomène peut être perçu au niveau du développement des compétences externes de la Communauté européenne, mais il est également le produit d'une pratique conventionnelle visant à renforcer la connexion entre les objectifs de la politique étrangère, les logiques économiques des relations extérieures de l'UE et la question des droits de l'Homme et des principes fondamentaux.

Afin d'appréhender la situation et de saisir notamment les éléments qui sous-tendent la politique des droits de l'Homme de l'Union européenne par rapport à l'accord d'association avec la Tunisie,

²²⁷ P-Y MONJAL, « Recherches sur la hiérarchie des normes communautaires », Paris, LGDJ, 2000, p. 71.

²²⁸ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit.

il faut aussi s'attacher au côté pratique du problème, et comprendre les blocages dans les instruments et les mécanismes de garanties de réalisation d'un vrai partenariat entre les parties en ce domaine. Les garanties de la prise en compte et de la mise en œuvre des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE constituent un élément de grande importance.

Par la suite, la référence aux droits de l'Homme dans les accords conclus avec l'Union européenne devient quasi systématique. Dès lors, l'Union européenne consacre une place de plus en plus importante aux droits de l'Homme dans ses accords avec les pays tiers méditerranéens, et, surtout, avec la Tunisie. C'est ainsi que l'accord d'association Tunisie-UE témoigne de la référence aux droits de l'Homme dans les rapports entre les deux parties, à travers les principes prescrits par le Processus de Barcelone (Section I), et l'insertion des clauses « droits de l'Homme » dans cet accord d'association (section II).

Section I : Les principes fondamentaux prescrits par le processus de Barcelone

La Conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères, qui s'est tenue à Barcelone les 27 et 28 novembre 1995, a instauré le partenariat euro-méditerranéen. Cette initiative commune des quinze États membres de l'Union européenne, des douze pays tiers méditerranéens, et de la Commission européenne, marque la naissance de ce partenariat, décrit par ses promoteurs comme « la première tentative de liens durables et solidaires entre les riverains de la Mer Méditerranée »²²⁹.

L'idée d'un tel partenariat débute avec le projet européen d'un partenariat Europe-Maghreb, comme le précise la 11^{ème} Commission européenne dans une communication du 30 avril 1992 sur l'avenir des relations entre la Communauté européenne et le Maghreb²³⁰.

²²⁹ Voir, préface du Guide des droits de l'Homme, la Commission européenne au « partenariat euro-méditerranéen » (mars 1997) sur : www.euromedrights.org.

²³⁰ Communication de la Commission européenne du 30 avril 1992, Secretary/92/401. Sur : www.euromedrights.org

Cette communication affirme la nécessité, pour la Communauté européenne, d'aller au-delà de sa politique méditerranéenne rénovée (PMR)²³¹, adoptée par le Conseil en décembre 1990, suite à une proposition de la Commission pour une stratégie de politique méditerranéenne rénovée, en vue d'intensifier les rapports économiques avec les pays tiers méditerranéens. Celle-ci visait à réduire l'écart entre les économies des deux ensembles, pour concrétiser un engagement régional conduisant à un partenariat Euro-Maghreb et à l'établissement d'une zone de libre-échange²³².

Ces initiatives européennes visaient essentiellement le renforcement des rapports économiques et commerciaux avec les pays de la rive sud de la Méditerranée et comportaient aussi, de manière remarquable, des références au respect des droits de l'Homme et aux différents droits et libertés fondamentaux. Désormais, l'Union européenne a établi un cadre juridique qui fonde ses actions extérieures en matière de droits de l'Homme vis-à-vis des pays tiers méditerranéens. C'est ainsi que les politiques de l'UE en faveur de l'État de Droit, de la démocratie et du respect des droits de l'Homme envers les pays tiers méditerranéens, et qui visent à créer une région de paix et de prospérité, relèvent d'un programme consacré à tous les pays tiers selon la Communication de la Commission « sur la prise en compte du respect des droits de l'Homme dans les accords avec la Communauté et les pays tiers »²³³, et constituent l'un des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune, PESC (art J. 1 §2 alinéa 5 du traité sur l'Union européenne, repris par le traité d'Amsterdam, article 11 TUE). Cette nouvelle approche juridique qui refonde l'action extérieure de l'Union, surtout envers ses partenaires de la rive sud de la Méditerranée, suscite plusieurs interrogations ; l'Union ne saurait en effet s'aventurer dans plusieurs choix difficiles à concilier : elle doit tenir compte des intérêts divergents, et veiller au respect des équilibres entre aspects commerciaux et financiers, et consécration des droits de l'Homme et des droits fondamentaux.

²³¹ La Politique Méditerranéenne Rénovée annoncée par la Commission européenne a un budget plus important à sa disposition pour les protocoles financiers avec des objectifs et des stratégies plus étroits :

Soutien les Programmes d'ajustement structurel élaboré par le FMI et la Banque mondiale, avec le but précis de la température de ramollissement de leurs contre-effets sociaux

Promouvoir la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

Encourager la protection de l'environnement.

Financer des actions de portée régionale et, ainsi, de renforcer la coopération horizontale

Souligner l'importance des droits de l'homme par une nouvelle clause qui permettrait au Parlement européen de geler le budget d'un protocole financier si les violations graves des droits de la justifier.

Aide acteurs de la société tels que les universités, les municipalités et les médias contribuent efficacement à l'élaboration et à la modernisation des PME par la mise en place de « Miel » de programmes de coopération décentralisée.

²³² Paul BALTA, « Méditerranée, défis et enjeux », les cahiers de Confluences, L'HARMATTAN, 2000. p. 168-169.

²³³ Commission européenne, « Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des droits de l'Homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », Bruxelles, le 12/05/1995. COM (95) 216 final.

Les appréhensions sont légitimes mais il est permis de douter que le dilemme se pose vraiment ainsi. Michel LUCAS (ex Conseiller à la direction générale des relations extérieures de la Commission européenne) a écrit : « *Face à une problématique complexe, la réponse ne peut être que globale et progressive. De fait, le partenariat euro-méditerranéen, qui se veut réaliste et ambitieux, offre aux partenaires une coopération élargie et un soutien accru dès lors qu'ils s'engageraient résolument dans un processus d'ajustements et de réformes à long terme* »²³⁴.

Dans ce sens, la conférence de Barcelone fut l'occasion, pour l'Union européenne et ses partenaires, de confirmer l'existence des droits de l'Homme en filigrane derrière chaque domaine de coopération. Qu'il s'agisse des réformes structurelles qu'il convient d'encourager, des défis de la pauvreté, des disparités de revenus qu'il faut relever, du développement du commerce ou encore d'une coopération énergétique accrue, dans tous les cas, le respect des droits de l'Homme et le renforcement de l'État de Droit, représentent une condition nécessaire et essentielle dans cette perspective de développement²³⁵. Dès lors, la conférence ministérielle de Barcelone donna naissance à l'intégration des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit, au service de la coopération au développement. C'est ainsi que les cosignataires ont clairement explicité leurs intentions en ce sens, à travers le préambule de la Déclaration de Barcelone : « Convaincus que l'objectif général consistant à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'Homme, un développement économique et social durable et équilibré, la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une meilleure compréhension entre les cultures, autant d'Éléments essentiels du partenariat »²³⁶.

Cette Déclaration représente le fruit d'un processus de partenariat euro-méditerranéen entamé à Barcelone, et témoigne aussi de l'inscription des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE (paragraphe 1), et de la promotion de valeurs fondamentales et de principes démocratiques pour réussir ce partenariat (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'inscription des droits de l'Homme dans le partenariat euro-méditerranéen

Parallèlement au processus de son élargissement vers les pays de l'Europe de l'Est, projet ambitieux de faire de l'Europe une entité unie et libre à travers la réunification du continent européen, qui avait été divisé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et suite à la chute

²³⁴ Michel LUCAS « Le partenariat euro-méditerranéen : le sens profond d'une dynamique », dans « Le partenariat euro-méditerranéen à l'heure de l'élargissement de l'Union européenne », Editions Karthala, 2005.

²³⁵ Idem, p. 47.

²³⁶ Déclaration de Barcelone, sur : http://lexinter.net/LOTWVers4/declaration_de_barcelone.htm.

du bloc soviétique, l'Union européenne a défini un cadre pour ses relations avec les pays de la rive sud de la Méditerranée. La Conférence de Barcelone a donné naissance au Partenariat euro-méditerranéen (PEM) constituant ainsi un cadre dont l'originalité n'est plus à souligner. C'est ainsi que ce partenariat a fait du dialogue politique l'exigence qui doit sous-tendre les relations avec les partenaires, en se démarquant, en quelque sorte, de la conception classique de la coopération internationale. D'ailleurs, la Déclaration de Barcelone prévoit : « L'objectif général consistant à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'Homme »²³⁷.

Il s'ensuit que l'inscription du respect des droits de l'Homme ne peut être tenue pour étrangère à l'objectif général de la PEM. En premier lieu, les politiques de l'Union en faveur de la promotion des droits de l'Homme relèvent de l'un des objectifs de la PESC, par référence, à cette époque, à l'article 11 TUE du traité d'Amsterdam. Ensuite, la Commission européenne considère le respect des droits de l'Homme comme une clause unique²³⁸, dénommée « élément essentiel » se substituant ainsi à la clause dite « fondement ». De ce fait, la Commission estime que la clause dénommée « fondement », qui figure dans les accords de Lomé IV, présente des lacunes dans la mesure où elle ne constitue pas des bases juridiques claires pour suspendre ou dénoncer un accord en cas de violations graves des droits de l'Homme²³⁹. Ainsi, le 28 novembre 1991, le Conseil et les États membres se sont réunis au sein du Conseil et ont adopté une résolution relative aux droits de l'Homme, à la démocratie et au développement. Cette résolution définit des orientations de procédures et des lignes d'actions prioritaires, et ce, en vue d'améliorer la cohésion et la cohérence des initiatives prises en faveur des pays en voie de développement²⁴⁰. Désormais, la dimension relationnelle entre l'Union européenne et les PTM se structure autour de la coopération économique et commerciale, de la question du développement et de la conditionnalité politique. Les droits de l'Homme s'élaborent ainsi dans ce cadre, et s'institutionnalisent progressivement dans les différents volets des rapports entre les parties. Cela pose une interrogation capitale en vue de savoir si cette conditionnalité représente le marqueur du déséquilibre des rapports entre l'Union et ses partenaires.

D'ailleurs, le choix d'inscrire les droits de l'Homme dans les relations extérieures de l'Union européenne à un moment crucial des rapports entre les deux rives de la Méditerranée, provoque

²³⁷ Déclaration de Barcelone, op. Cit.

²³⁸ Des dispositions analogues, combinant coopération économique et droits de l'Homme figurent dans le projet de zone de libre-échange des Amériques ZLEA. Voir : Daniel MOCKLE « Mondialisation et Etat de Droit », Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 1 et 2.

²³⁹ COM (2001) 252 final op. cit.

²⁴⁰ COM (95) 567 final, p. 4. Voir « L'UE et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'Homme : de Rome à Maastricht et au-delà », Bruxelles, le 22/11/1995.

des questionnements quant à ses raisons ainsi que sur ses finalités. Même si la conception d'une « valeur internationalisée »²⁴¹ des droits de l'Homme a été reprise par l'Union européenne, sa démarche représente, sans doute, des fondements et des finalités à géométrie variable (A), mais aussi des conceptions divergentes entre les partenaires (B).

A. Fondements et finalités à géométrie variable

Les négociations et les réunions entre les partenaires des deux rives de la Méditerranée ont donné lieu à un engagement, via une déclaration de principe, consistant à la mise en place d'un « dialogue politique renforcé et régulier » sur des questions ayant un intérêt commun, et qui constituent elles-mêmes des objectifs du partenariat. Cela peut laisser penser que l'inscription des droits de l'Homme et du respect des droits fondamentaux vise un double objectif : poser les jalons d'un partenariat et viser une perspective commune. En fait, l'Union européenne a affiché ouvertement l'intention d'aller au-delà d'une coopération économique « classique », ce qui constitue un aspect novateur dans les rapports euro-méditerranéens. Le cadre multilatéral du PEM représente, de ce fait, une expérience « *typique des relations extérieures de l'UE avant le traité d'Amsterdam, ou du moins, un élément d'une PESC en devenir* »²⁴².

En revanche, l'inscription des droits de l'Homme dans ce cadre multilatéral peut s'aborder sous différents angles quant à ses fondements et ses finalités. La question qui se pose alors est : pourquoi l'Union et ses partenaires associés acceptent-ils d'évoquer dans un cadre commun les questions relatives aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales ? D'autant plus que l'intégration de la question du respect des droits de l'Homme s'apparente, selon certaines doctrines, à un processus à la fois idéologique et juridique, un sujet qui renvoie à une « croyance » qui produit des effets de droit²⁴³. Le professeur Loïc AZOULAI évoque à ce sujet « *un ensemble de procédés techniques de relations entre les ordres juridiques, dûment justifiés, auxquels les autorités d'application doivent se sentir autorisées à croire* »²⁴⁴. Dès lors, la technique d'élaboration des droits de l'Homme dans les relations euro-méditerranéennes nécessite une analyse approfondie, notamment, l'analyse de la manière de négocier et de rédiger ces droits. La technique d'élaboration de ces droits dans les relations entre l'Union et les PTM

²⁴¹ Sur la conception d'une « valeur internationalisée » des droits de l'Homme, voir, Gérard COHEN-JONATHAN, « Les droits de l'Homme, une valeur internationalisée », *Droits fondamentaux* n°1, juillet – décembre 2001, p. 157-164.

²⁴² Voir : SCHMID (D), « Optimiser le processus de Barcelone », Institut d'études de sécurité de l'Union Européenne, *Occasional Papers* n° 36, juillet 2002.

²⁴³ Voir Loïc AZOULAI, « Intégration juridique et légitimité », in Lauréline FONTAINE (dir.), *Droit et légitimité*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 311-340.

²⁴⁴ Idem., p. 340.

doit être appréhendée comme un processus dynamique marqué par la progression de la construction européenne, et caractérisé par des « *effets d'engrenage entre les différents secteurs et volets* »²⁴⁵ du partenariat euro-méditerranéen. Cela suscite une interrogation sur le processus d'intégration des droits de l'Homme dans un cadre de partenariat économique et commercial visant la création d'une zone de libre-échange entre les partenaires. La question des droits de l'Homme est-elle un présupposé aboutissant à la compréhension de la place de l'économie dans le droit et de l'asymétrie des relations entre l'Union européenne et ses partenaires ?

Plusieurs réponses paraissent envisageables : on peut dire que l'Union s'inspire de sa propre histoire dans ses relations avec les pays membres en matière de droits de l'Homme ; en effet, le processus de construction européenne témoigne d'une préoccupation de plus en plus importante en la matière, et ce, depuis l'Acte Unique européen de 1986. C'est ainsi que le préambule de l'Acte Unique prévoit : « Promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus par les constitutions et lois des États membres, dans la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et dans la charte sociale européenne... »²⁴⁶. Dans ce même sens, on peut rappeler l'adoption de la Déclaration des droits et libertés fondamentaux par le Parlement européen en 1989, et l'adoption de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux par le Conseil européen la même année. De plus, le traité sur l'UE fait tout particulièrement référence aux droits de l'Homme dans son article 6, article qui dispose : « L'Union est fondée sur les principes de liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres.

L'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ». Ce texte a été évoqué par la Commission européenne comme une référence, car, pour « la première fois, l'action communautaire en matière de droits de l'Homme trouve son fondement non plus dans le préambule mais dans le dispositif du traité »²⁴⁷. De même, il ne faut pas oublier le rôle grandissant de la Cour de justice des communautés européennes (puis de la Cour de justice de l'UE) dans l'élaboration d'une jurisprudence visant à renforcer la protection des droits de l'Homme²⁴⁸.

²⁴⁵ Voir Denys SIMON, « Le système juridique communautaire », Paris, PUF, Collection Droit fondamental – Droit international et communautaire, 3^{ème} édition, 2001, p. 48.

²⁴⁶ Voir : Alain SERIAUX, Laurent (S), Dominique (V-B) « Droits et libertés fondamentales », Ellipses, Paris, 1998, p. 206.

²⁴⁷ COM (95) 567 final, op. Cit. p. 3.

²⁴⁸ Voir Rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir le respect des droits de l'Homme et des principes démocratique dans les relations extérieures pour 1996-1999, Bruxelles, 14/11/2000. p. 6.

Alors que tous ces arguments en vue de dégager les raisons ayant conduit à échafauder le PEM avec, comme fondement, l'inscription de la question des droits de l'Homme dans le processus de partenariat, semblent justifiés, l'arrière-pensée de l'UE, ainsi que les mobiles de l'insertion des droits de l'Homme dans le cadre de la coopération euro-méditerranéenne, restent problématiques « *en raison du flou qui pèse sur la vocation politique du partenariat* » comme l'a exprimé le professeur Saïd HAMMAMOUN²⁴⁹. Ce « flou » a été constaté par plusieurs observateurs, juristes et même acteurs du processus de partenariat ; c'est pourquoi certains considèrent que le dialogue entretenu entre les partenaires autour de la politique de promotion des droits de l'Homme repose, dès le départ, sur une base fragile²⁵⁰. Il suffit de rappeler à cet égard que l'inscription des droits de l'Homme dans le PEM s'est fondée sur une approche consensuelle au niveau multilatéral, dans un premier temps. La version finale de la Déclaration de Barcelone a été le fruit de plusieurs réunions préparatoires et de modifications substantielles²⁵¹. Ces réunions avaient pour objectif, entre autres, de donner corps aux orientations adoptées par les Conseils européens de Lisbonne (juin 1992), Corfou (juin 1994) et Essen (décembre 1994), dans la perspective de définir une position de l'UE en vue de la conférence de Barcelone. Les deux communications de la Commission portant respectivement sur « le renforcement de la politique méditerranéenne de l'UE : établissement d'un partenariat euro-méditerranéen » et « le renforcement de la politique méditerranéenne de l'UE : propositions pour la mise en œuvre d'un partenariat euro-méditerranéen »²⁵² en témoignent. Dans un second temps, des discussions ont eu lieu avec les PTM et des propositions leur ont été présentées dans le cadre des réunions préparatoires (pas moins de cinq réunions entre les représentants de l'UE et les PTM pour arriver au texte final de la déclaration) et ce, même bien avant la tenue de la conférence²⁵³.

Il en résulte que le cadre multilatéral du processus de partenariat, cadre qui exigeait l'inscription des droits de l'Homme dans les rapports entre les partenaires euro-méditerranéens, n'était qu'une affirmation de la dimension politique de l'action de l'UE car les PTM ont laissé la main aux institutions de l'Union pour élaborer le projet du PEM dans tous ses aspects. On peut en déduire, par conséquent, que ce projet repose essentiellement sur des considérations de nature purement

²⁴⁹ Saïd HAMMAMOUN, « La conditionnalité politique dans les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb », Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Perpignan Via Domitia.

²⁵⁰ Voir HASBI (A) « Le dialogue politique euro-méditerranéen », in *Le partenariat euro-méditerranéen*, (dir) BERRAMDANE (A), Karthala, 2005, p. 128 ; voir aussi « Le partenariat euro-méditerranéen : grands espoirs, modestes résultats, Rapport d'information 121, 2001-2002, Délégation du Sénat pour l'UE, sur : <http://www.senat.fr/rap/r01-121/r01-12110.html>.

²⁵¹ Voir LANNON (E), « La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen », RMCU, n° 398, mai 1996, pp. 358-368.

²⁵² COM (94) final du 19/10/1994 et COM (95) 72 final du 08/03/1995.

²⁵³ Voir LANNON (E), op. Cit. p. 361.

interne tant qu'elles visent à appréhender le processus de Barcelone en rapport avec les évolutions internes de l'Union européenne. Cela répond aussi aux attentes de l'Union pour dépasser le paradoxe propre à son action extérieure, un paradoxe qui est dû essentiellement au fait que « *l'Europe contribue beaucoup plus que les États-Unis en concours financiers dans la région, mais y exerce moins d'influence qu'eux. Pourquoi ? Parce que l'Europe reste un nain politique* »²⁵⁴.

En outre, le débat de l'intégration de la question des droits de l'Homme dans le PEM est monopolisé par les institutions de l'Union européenne. La Cour de justice de l'Union admet déjà que l'existence d'une catégorie d'accords « conclus avec des pays tiers (...) instaurent une certaine asymétrie des obligations ou créent des relations spéciales d'intégration avec la Communauté »²⁵⁵. Il est vrai que la Cour ne mentionne pas explicitement les PTM, mais une forte présomption peut être déduite des accords d'association conclus entre l'Union et les PTM. Cette asymétrie évoquée par la CJUE confirme le monopole de la production des droits de l'Homme par les institutions de l'Union dans le cadre de ses relations avec les PTM.

Ainsi, la relation entre l'inscription des droits de l'Homme dans le PEM et les ambitions politiques de l'Union européenne prend une forme particulière car l'Union, en collaboration avec les PTM, cherche à poser un fondement juridique pour atteindre une ambition politique. C'est pourquoi une certaine doctrine parle de « politique juridique ». Le terme « politique juridique » est à appréhender au sens où l'entend le professeur Guy DE LACHARRIERE, en tant que « *politique à l'égard du droit, et non pas nécessairement déterminée par le droit* »²⁵⁶. Il en découle que l'inscription des droits de l'Homme dans les rapports euro-méditerranéens est une politique juridique à l'égard du droit, c'est-à-dire un mode de rapports qu'entretient l'UE vis-à-vis des règles de droit international. En d'autres termes, plutôt que de se fonder sur le droit existant, ce rapport se précise dans une logique de « puissance normative » propre à la dynamique de la construction européenne et en fonction des besoins de ses relations extérieures²⁵⁷. De ce fait, la conventionnalisation de la clause « droits de l'Homme » constitue, selon le professeur Philip ALSTON, l'expression la plus « authentique », en termes de droit, de la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'Homme²⁵⁸. D'ailleurs, l'affirmation des droits de l'Homme et du respect des droits fondamentaux dans le PEM comme « élément

²⁵⁴ JOBERT (M), « A la recherche d'un interlocuteur », Revue des affaires européennes, décembre 1996, n° 4, p. 313.

²⁵⁵ CJCE, arrêt du 23 novembre 1999, Portugal c/ Conseil, Aff. C-149/96, point 42.

²⁵⁶ Guy De LACHARRIERE, « La politique juridique extérieure », Paris, Economica, 1983, p. 5.

²⁵⁷ Voir, Saïd HAMMAMOUN, « Droits de l'Homme et conditionnalité dans les accords de coopération de l'Union européenne : quelle logique juridique ? », Revue Générale de Droit (RGD), n° 40, 2010, pp. 145-178.

²⁵⁸ Philip ALSTON, Joseph Holevi Horowitz WEILER, « vers une politique des droits de l'Homme authentique et cohérente pour l'UE », in Ph. ALSTON (dir.), L'Union européenne et les droits de l'Homme, Bruxelles, Bruyant, 2001, p. 68.

essentiel » dans le processus de partenariat traduit la volonté de l'UE de créer une source d'inspiration pour les politiques internes et internationales des parties. De plus, cette exigence a, du point de vue juridique, la même force obligatoire que d'autres dispositions de l'accord, si ce n'est la condition *sine qua non* de celui-ci²⁵⁹.

Cependant, la présence de cette exigence « droits de l'Homme » dans le PEM s'identifie à la capacité de l'UE de « normer » ses rapports internationaux. A en croire, le professeur Ian MANNERS, elle exprime ce qui fait l'essence même de l'identité européenne, c'est-à-dire une « puissance normative » qui se distingue par la référence à la norme dans ses relations extérieures²⁶⁰. On peut alors considérer que cette référence aux droits de l'Homme dans le PEM est consubstantielle à la logique normative de la construction européenne, en ce sens qu'elle s'érige en instrument visant à généraliser ses normes et ses valeurs. En s'appuyant sur la technique conventionnelle dans le cadre du processus de Barcelone, l'UE se donne ainsi un support pour projeter son acquis communautaire dans ses relations avec les PTM. Ainsi, le professeur Laurent BEURDELEY, estime que la définition de la notion d'acquis communautaire « recouvre désormais l'ensemble de l'œuvre normative de la Communauté depuis sa création, c'est-à-dire très précisément les principes et les objectifs des traités, la législation secrétée par les institutions communautaires en application desdits traités (laquelle n'est aucunement figée, mais s'enrichit et se transforme sans cesse), les arrêts de la Cour de justice, les actes relevant de la PESC et du pilier coopération policière et judiciaire en matière pénale, les accords externes conclus par la Communauté »²⁶¹.

Si le développement des compétences externes de l'UE et la systématisation des références aux valeurs des droits de l'Homme dans les accords externes ont servi de base à l'élaboration de cette exigence « droits de l'Homme », il n'en demeure pas moins que les conditions de sa projection varient en fonction de la stratégie poursuivie par l'Union. Cela explique également que les instruments juridiques issus des rapports entre l'Union et les PTM sont essentiellement élaborés au sein des institutions européennes mentionnées dans l'article 13 TUE. Le triangle institutionnel – Commission, Conseil, Parlement – demeure la source de l'élaboration des instruments relatifs au partenariat euro-méditerranéen. Le droit de l'Union, qui repose sur l'équilibre institutionnel au sein de ce triangle, offre plus de pouvoir à l'Union dans la projection de ses valeurs à l'extérieur de ses frontières. Cette situation favorise la position de force de l'Union européenne dans la négociation de ses accords avec les PTM, engendrant un

²⁵⁹ Said HAMMAMOUN, op. Cit, p. 151.

²⁶⁰ Ian MANNERS, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », (June 2002) 40-2 *Journal of Common Market Studies*, pp. 235-258.

²⁶¹ Laurent BEURDELEY, « L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale et aux îles du Bassin méditerranéen », Paris, L'Harmattan, 2003, p. 39.

déséquilibre dans l'élaboration de normes entre les partenaires car, « *le seuil de l'autonomie reste infranchissable ce qui condamne les partenaires à reprendre des normes sur le contenu desquelles ils sont, dans le meilleur des cas, consultés* »²⁶².

D'autre part, une autre doctrine²⁶³ estime que la disposition de l'article 217 TFUE (ex-article 310 TCE) offre aux institutions de l'Union européenne un cadre juridique large, et partiellement indéfini de l'association avec les pays tiers. Cela octroie ainsi aux institutions de l'Union « *un instrument suffisamment malléable pour être utilisé pour développer l'action politique internationale de l'Union européenne* »²⁶⁴. Certes, cet article 217 TFUE pose la base juridique de l'établissement du PEM, en offrant à l'Union européenne un cadre juridique visant un rapprochement substantiel avec les PTM ; néanmoins, la limitation matérielle à un domaine précis du partenariat « *permet, en effet, une exportation globale de l'ordre juridique communautaire* »²⁶⁵. Par conséquent, l'Union détient un outil juridique important afin de mettre en place les stratégies de sa politique internationale à travers les accords de partenariat avec les pays tiers. C'est pourquoi, certaines thèses affirment que le droit de l'Union européenne consolide la conduite de son action extérieure comme vecteur de projection identitaire²⁶⁶.

Sur l'autre rive de la Méditerranée, les PTM voient l'insertion de cette exigence comme un outil de politique hégémonique de l'UE. Ainsi, bien que la question du respect des droits de l'Homme soit de plus en plus présente dans les négociations et les suivis de processus de partenariat euro-méditerranéen, les PTM ne cessent d'exprimer leur réticence à l'égard des travaux de la Commission européenne à ce sujet. En effet, la Commission européenne négocie les accords avec les PTM et élabore des propositions législatives qui visent à intégrer les droits de l'Homme dans les différents volets du partenariat. En revanche, la Commission européenne gère également l'exécution des différents programmes de partenariat économique et commercial avec les PTM. Cette institution confirme sa nature « *versatile et complexe, à cheval entre le Conseil, reflet des intérêts nationaux, et le Parlement, qui représente la légitimité démocratique* »²⁶⁷. Autrement dit, la Commission européenne joue à la fois le rôle d'une institution technique dans l'élaboration des droits de l'Homme dans le cadre du PEM, et d'une

²⁶² Jean-Paul JACQUÉ, « Préface », in Cécile RAPOPORT, « Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens : étude de la contribution de l'Union européenne à la structure juridique de l'espace européen », Bruxelles, Bruylant, Collection Droit de l'Union européenne – Thèses, 2011, p. 9.

²⁶³ Voir notamment Monsieur Johann GUIORGUIEF, dans sa thèse de Doctorat en droit, « La politique internationale de l'Union européenne, analyse d'un instrument identitaire », soutenue le 12 décembre 2013, Université Paris 1.

²⁶⁴ Idem, p. 57.

²⁶⁵ Idem, p. 59.

²⁶⁶ Idem, Thèse de doctorat op. Cit.

²⁶⁷ Agustin GARCIA URETA, « La Commission européenne », in Jean-Bernard AUBY, Jacqueline Dutheil DE LA ROCHERE (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2ème édition, Collection Droit administratif, 2014, p. 119.

institution à caractère politique défendant les intérêts de l'Union européenne dans ses relations avec les PTM. Cette « *variété de facettes* »²⁶⁸ de la Commission européenne ne peut qu'engendrer des craintes chez les PTM quant à l'utilisation de la question du respect des droits de l'Homme à des fins stratégiques et politiques dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Certes, la Commission européenne tente de remédier à la dissonance entre la défense des intérêts de l'Union européenne et la mise en œuvre de ses valeurs ; néanmoins, les PTM voient en cette institution un instrument juridico-politique qui impose la question du respect des droits de l'Homme comme une carte stratégique du processus de partenariat euro-méditerranéen. Cela suscite encore plus de défiance de la part des PTM qui négocient les différents projets de partenariat avec le Conseil. Ce dernier enclenche, à travers ses actes, les procédures conventionnelles de garantie des droits de l'Homme dans les relations entre l'Union européenne et les PTM. De ce fait, le positionnement de la Commission européenne en tant que force législative dans le processus de partenariat, mais également à l'arrière-plan du Conseil en tant que négociatrice du PEM, exacerbe les craintes des PTM concernant l'intégration de la question du respect des droits de l'Homme.

A partir de là, la question de l'inscription des droits de l'Homme dans le PEM explique alors que les conceptions entre les partenaires divergent.

B. Des conceptions divergentes entre les partenaires euro-méditerranéens

L'inscription des droits de l'Homme dans le PEM a suscité des visions divergentes entre les partenaires méditerranéens. Il est à signaler, à ce propos, que la question de la validité juridique de l'insertion d'une clause relative aux droits de l'Homme renvoie souvent à un débat complexe dans lequel les antagonismes de points de vue sont loin d'être dissipés. En effet, bien que la compatibilité du dispositif lié à l'inscription de cette clause dans les accords externes de l'UE avec les règles de droit international provoque quelques ambiguïtés juridiques, on ne peut s'empêcher d'y voir la survivance d'une pratique qui caractérise la communauté internationale²⁶⁹. Une telle pratique cherche essentiellement l'assurance du respect des obligations en matière de droits de l'Homme en se référant à des mesures d'exécution qui relèvent d'un ordre juridique de souverainetés juxtaposées. Cette difficulté s'accroît lorsqu'il s'agit de traiter du système d'exigence nécessaire à l'inscription de clauses « droits de l'Homme », dès lors que celui-ci ne se réduit pas à une simple soumission aux règles de droit

²⁶⁸ Idem., p. 120.

²⁶⁹ Voir dans ce sens, Saïd HAMMAMOUN, op. Cit, p. 19.

international. Cela provient du fait que l'UE arbore une attitude originale concernant le recours à cette clause dans le processus de Barcelone ; en effet, l'Union cherche à inscrire cette clause dans le volet politique du PEM avec une formalisation de son action dans le domaine des droits de l'Homme en termes de droit, ce qui explique la contestation des PTM contre le recours à cette pratique qui constitue, selon eux, une sorte d'ingérence dissimulée. La question qui se pose alors est : cette pratique représente-t-elle vraiment un outil d'ingérence, ou retire-t-elle une validité juridique de son caractère substantiel ?

Cette question sensible a été relevée avant même les négociations du PEM ; en fait, ce sont lors des négociations qui ont précédé la signature de la Convention de Lomé IV, le 15 décembre 1989, que ces âpres débats se sont fait jour. Afin de contester la légalité de l'attitude communautaire visant à introduire la clause « droits de l'Homme » dans les accords de coopération avec les États ACP, ces derniers ont considéré que cette clause représentait une ingérence déguisée. Dans ce sens, le professeur AKANDJI-KOMBE, a indiqué, dans sa thèse de Doctorat, que cette contestation relève de constructions complexes dont les prémisses sont souvent incompatibles. Il note à juste titre : « *dans la mesure où les États contestataires ont cherché à répudier complètement les interventions européennes, ils auraient pu se limiter à contester ces interventions dans leur principe. En réalité, la remise en cause du principe de l'intervention s'adjoint dans tous les cas à l'effort fait en vue d'invalider le contenu des initiatives européennes* »²⁷⁰. De plus, les pays ACP ont avancé l'argument suivant : les relations interétatiques sont fondées sur le respect d'égalité souveraine des États. Alors que ce principe est clairement consacré dans l'article 2 §1 de la Charte des Nations Unies²⁷¹, les États ACP ont affirmé leur refus de tout contrôle extérieur qui risquerait de violer leur souveraineté. De surcroît, la projection des valeurs européennes à travers la référence aux droits de l'Homme comme élément essentiel de l'accord de coopération serait une pratique contraire à la conception de la souveraineté, et impliquerait une ingérence dans les affaires intérieures des États ACP.

Ce raisonnement mérite cependant d'être nuancé, car, juridiquement, le principe de l'égalité souveraine des États et ses conséquences ne découlent pas de la volonté des États, mais ils constituent des principes juridiques élémentaires à la capacité normative permettant d'engager les États dans l'ordre juridique international. C'est pourquoi, les professeurs Patrick DAILLIER et Alain PELLET utilisent la notion de « *l'immédiateté normative* » pour montrer le lien entre souveraineté et capacité normative dans l'ordre juridique international. La notion d'immédiateté normative découle de la soumission directe et immédiate des États au Droit international, ce

²⁷⁰ J-F AKANDJI-KOMBE, « La politique extérieure de la Communauté européenne en matière des droits de l'Homme », Thèse de doctorat en Droit public, Université de Picardie, septembre 1992, pp. 260-261.

²⁷¹ L'article 2§1 de la Charte des Nations Unies prévoit que : « L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres ».

qui constitue en soi un critère ou un attribut de la souveraineté. Selon eux, « *la souveraineté n'implique nullement que l'État peut s'affranchir des règles du droit international. Au contraire l'État n'est souverain que s'il est soumis directement, immédiatement, au droit international* »²⁷². Cette théorie, qui mérite une réflexion approfondie, démontre que la souveraineté n'est pas l'émanation de la volonté de l'État, et ne signifie nullement la non-soumission de celui-ci aux règles du droit international, y compris dans ses rapports avec les autres sujets de ce droit international. De plus, l'article 2 §7 de la Charte des Nations Unies est clair, et impose le principe de l'interdiction de toute intervention dans les affaires internes des États²⁷³. Ce principe se justifie, entre autres, par le respect d'une caractéristique fondamentale de l'ordre international : la coexistence des souverainetés.

Par ailleurs, dans le domaine des droits de l'Homme, la soumission des États à l'obligation de respecter les droits de l'Homme a été qualifiée par la Cour Internationale de Justice (CIJ) comme une obligation *erga omnes* ; aucun État n'échappe à cette responsabilité en prétendant que ce domaine relève de sa compétence nationale²⁷⁴. Cette règle s'impose à tous les États, indépendamment de tout engagement juridique.

En revanche, les PTM craignent davantage la politisation de la protection des droits de l'Homme, et le fait d'insérer cet élément dans le PEM pourrait créer une situation dans laquelle les États auraient une perception divergente des droits de l'Homme. Cet état de fait attiserait alors les dissensions concernant la lecture juridique de l'inscription des droits de l'Homme dans le processus de Barcelone. En effet, les PTM sont liés à un domaine, celui des droits de l'Homme, qui ne concerne pas les prestations réciproques des parties qui visent un intérêt commun, et, par conséquent, il apparaît antinomique de leur faire appliquer la « logique de l'opposabilité ».

La Convention de Vienne sur le droit des traités considère aussi que cette logique est une traduction de la portée d'un acte juridique (une réserve par exemple) qui provient de la reconnaissance de ses effets, et non pas de sa validité par chacun des États à qui son auteur l'entend opposer²⁷⁵. Dès lors, la reconnaissance de l'acte se fait de manière discrétionnaire du fait que chaque État en juge de sa propre cause, sans aucune objectivité, selon l'opportunité de la relation conventionnelle. Or, cela s'avère incompatible avec la nature même des droits de l'Homme. Ce domaine cautionne la production de l'effet d'un acte juridique par la validité

²⁷² DAILLIER (P) et PELLET (A), « Droit international public », Paris, LGDJ, 7ème édition, 2002, p. 424.

²⁷³ L'article 2 §7 de la Charte des Nations Unies prévoit : « aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte. »

²⁷⁴ CIJ, affaire de Barelona Traction, Rec. 1970.

²⁷⁵ Voir COMBACAU (J), « Logique de la validité contre logique de l'opposabilité dans la Convention de Vienne sur le droit des traités », Mélanges VIRALLY (M), le droit international au service de la paix, de la justice et du développement, Paris, Pedone, 1991, pp. 195-203.

intrinsèque de cet acte ; une validité tient à une base légale et non à l'acceptation inconditionnelle des États parties.

Par ailleurs, c'est sur le plan inter-étatique que la protection des droits de l'Homme s'est affirmée et développée, ce qui explique sa politisation accrue ainsi que son caractère sélectif²⁷⁶. C'est ainsi que le volet politique du PEM semble être une source d'inquiétude pour les PTM qui cherchaient, à la base, un projet ambitieux en vue d'une coopération économique avantageuse avec l'Union européenne. Or, la coopération économique, qui représente le deuxième volet du partenariat, si importante qu'elle soit, ne constitue en ce sens qu'un objectif intermédiaire dans la perspective globale de l'UE pour la stabilisation de la région euro-méditerranéenne ; c'est du moins ce que l'on peut déceler de la philosophie ayant inspiré la conceptualisation de ce projet euro-méditerranéen d'après la professeure Dorothee SCHMID²⁷⁷.

Par conséquent, la satisfaction, pour les PTM, d'avoir affirmé dans la Déclaration de Barcelone que les partenaires s'engagent à œuvrer pour un « développement économique et social, durable et équilibré, dans la perspective de réaliser leur objectif de construire une zone de prospérité partagée »²⁷⁸, se voit amoindrie devant l'ambition grandissante de l'Union européenne de promouvoir l'aspect politique en dépassant le cadre des relations traditionnelles commerciales. Dans ce sens, on peut comprendre que la méfiance des PTM par rapport au volet politique du PEM trouve sa raison d'être dans le projet même de l'Union européenne d'instaurer une géopolitique globale pour la région, alors que ce projet euro-méditerranéen englobe deux perspectives totalement différentes : une perspective d'adhésion pour les PECO, et une perspective partenariale et associative pour les pays de sud de la Méditerranée. Dans ce raisonnement, l'inscription des droits de l'Homme dans le volet politique du PEM pourrait créer un déséquilibre évident dans la stratégie globale de l'Union à l'égard de ces deux zones géographiques. Cette vision des PTM concernant la stratégie globale de l'Union européenne, exprimée par le volet politique du PEM a d'ailleurs été adoptée par le professeur Bichara KHADER, qui a décrit la démarche paradoxale de l'Union en ces termes : « *A l'égard de l'Est, l'Union européenne semble éprouver une sorte de solidarité. A l'égard du Sud, c'est davantage l'obsession sécuritaire qui prime. Contrainte de solidarité active ici. Contrainte de proximité négative là. C'est justement la partie non-dite dans la communication de la Commission sur le partenariat euro-méditerranéen et dans le document préparatoire à la conférence de*

²⁷⁶ Voir dans ce sens, WEIL (P), « Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international », RCADI, Martinus Nijhoff Publishers, tome 237, 1992, pp. 355-370.

²⁷⁷ SCHMID (D), « optimiser le processus de Barcelone », Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, *Occasional Papers* n°36, juillet 2002, p. 10.

²⁷⁸ Déclaration de Barcelone p. 2.

Barcelone »²⁷⁹. Dès lors, l'écart de vision entre l'UE et les PTM à propos du volet politique comprenant les droits de l'Homme dans le processus de partenariat est conséquent. Vue sous l'angle européen, une stratégie politique globale est une approche qui résulte de l'évolution du contexte géopolitique propre à l'Union européenne. En effet, l'instauration de la PESC, avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la réunification de l'Allemagne, l'adhésion de nouveaux pays tels que la Suède, la Finlande et l'Autriche, ainsi que le processus de l'élargissement de l'Union vers les PECO, sont des éléments qui nécessitent plus que jamais une approche « communautarisée » de la politique méditerranéenne de l'Europe. Du côté des pays du Sud de la Méditerranée, cette approche est considérée comme une politique d'harmonisation vis-à-vis des normes européennes, à travers une stratégie politique hégémonique envers les PTM. L'insertion de l'engagement du respect des droits de l'Homme qui se profile derrière le volet politique du PEM implique, du point de vue des PTM, un « *certain droit de regard sur leur conduite politique à l'intérieur même de leurs frontières* » et, par conséquent, ils « *ne pourraient se départir d'un quelconque argument fondé sur l'idée de souveraineté pour échapper aux mesures appropriées qui pourraient être prises à leur rencontre* »²⁸⁰. De ce fait, on peut considérer que ces divergences d'approche entre les partenaires ont dépassé le dialogue politique, surtout dans les réunions préparatoires de la conférence de Barcelone, pour influencer la teneur juridique de l'inscription des droits de l'Homme dans le processus de partenariat. C'est pourquoi, la Déclaration de Barcelone ne traduit, finalement, que l'accord sur des principes pour lesquels les partenaires conserveraient une marge de manœuvre. La déclaration finale de Barcelone précise que les parties s'engagent à développer l'État de droit et les droits fondamentaux « *tout en reconnaissant dans ce cadre le droit de chacun d'entre eux de choisir et développer librement son système politique, socio-culturel, économique et judiciaire* »²⁸¹. Cette formulation a soulevé des interprétations doctrinales différentes afin d'expliquer sa raison d'être. Ainsi, pour le professeur Erwan LANNON, ce « bémol », qui a été introduit à la demande de plusieurs PTM, « *traduit autant le souci de ces derniers de préserver leur souveraineté que la difficulté d'exporter le modèle communautaire en Méditerranée* »²⁸². En revanche, d'autres auteurs, tels le professeur Fabrice BELAICH, y voient « *plus un démenti du cadre démocratique*

²⁷⁹ KHADER (B), « Le partenariat euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone », Paris, l'Harmattan, 1997, p. 81.

²⁸⁰ MOUSSA (F), *Réflexions sur la clause relative au respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme dans les accords d'association Maghreb-Union européenne*, REMALD, série « Thèmes actuels », n°37, 2002, p. 141.

²⁸¹ Déclaration de Barcelone p.4.

²⁸² LANNON (E), « La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen », RMCU, op. Cit. p. 361.

qu'un simple bémol »²⁸³. Quoi qu'il en soit, une chose est sûre ; la Déclaration s'est contentée d'affirmer, au titre du dialogue politique, des engagements d'ordre politique, qui sont juridiquement loin d'être contraignants. Il en découle que les conceptions divergentes entre les partenaires ont négligé la question des droits de l'Homme en matière de partenariat politique et de sécurité. Le volet politique du PEM est plus nettement orienté vers l'objectif d'assurer la stabilité et la sécurité dans la région euro-méditerranéenne, en évitant la confrontation des perceptions difficilement conciliables. Ainsi, la méthode européenne d'insertion et de production des droits de l'Homme paraît singulière. Certes, l'architecture institutionnelle de l'élaboration des droits de l'Homme dans les relations euro-méditerranéennes est monopolisée par les institutions de l'Union ; néanmoins, la mise en place des institutions paritaires participe, d'une certaine manière, à réduire les différences de points de vue entre les partenaires. Les institutions paritaires (UE-PTM) doivent normalement atténuer le déséquilibre des relations et faire converger les approches dans le cadre de discussions entre les partenaires. Cela permet de créer un véritable dialogue équilibré sur les intérêts communs entre, non seulement les partenaires, mais également entre les institutions de l'Union européenne et les institutions paritaires, notamment en matière de droits de l'Homme.

Par ailleurs, la réticence des PTM vis-à-vis de l'inscription des droits de l'Homme dans le PEM sous la forme d'une conditionnalité européenne, n'empêche pas l'acceptation des aides de l'Union par ceux-ci, en vue d'améliorer le fonctionnement de leurs institutions publiques. Les aides de l'Union européenne destinées aux PTM, afin de les encourager à garantir le respect des droits de l'Homme et les droits fondamentaux, participent d'une manière ou d'une autre à établir la légitimité internationale de l'Union en matière de promotion des droits de l'Homme.

Les instruments financiers unilatéraux de l'Union visant le renforcement de l'État de droit, la promotion et la protection des droits de l'Homme dans les PTM, s'inscrivent dans la perspective d'une conditionnalité essentiellement incitative afin de dissiper les bémols liés à la divergence d'approche entre les partenaires au sujet des droits de l'Homme.

Cependant, la divergence des visions entre les partenaires ne devrait pas discréditer le dialogue politique en tant qu'acquis de Barcelone, et nul ne peut contester l'importance de ce dialogue politique en tant que vecteur d'une vision régionale basée sur le multilatéralisme. Cela se traduit tout particulièrement par l'insertion de la promotion des valeurs fondamentales et principes démocratiques dans le processus du partenariat via divers procédés.

²⁸³ BELAICH (F), « La conditionnalité politique dans le partenariat euro-méditerranéen », in LABOUZ (F) (dir.), « Le partenariat de l'UE avec les pays tiers : conflits et convergence », Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 93

Paragraphe 2 : Le plan de promotion des valeurs fondamentales et des principes démocratiques

La Conférence de Barcelone a officialisé les négociations antérieures sur le projet global du PEM. En effet, la Déclaration de Barcelone structure les trois volets du partenariat. Le premier volet mis en avant dans la Déclaration est le volet politique et de sécurité, volet qui vise la définition d'un espace commun et de stabilité. Dans cet esprit, les partenaires euro-méditerranéens s'engagent à « Agir conformément à la Charte des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi qu'aux autres obligations résultant du droit international, notamment celles qui découlent des instruments régionaux et internationaux auxquels ils sont parties ; développer l'État de droit et la démocratie dans leur système politique tout en reconnaissant dans ce cadre le droit de chacun d'entre eux de choisir et de développer librement son système politique, socio-culturel, économique et judiciaire ; respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que garantir l'exercice effectif et légitime de ces droits et libertés, y compris la liberté d'expression, la liberté d'association à des fins pacifiques et la liberté de pensée, de conscience et de religion, individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres membres du même groupe, sans aucune discrimination exercée en raison de la race, la nationalité, la langue, la religion et le sexe »²⁸⁴.

De ceci découle la volonté des partenaires euro-méditerranéens d'établir un espace méditerranéen de paix et de stabilité, fondé notamment sur le respect des libertés fondamentales et des principes démocratiques, par le biais d'un dialogue politique renforcé et régulier se tenant entre les pays de la rive Nord et ceux de la rive Sud de la Méditerranée. La Conférence de Barcelone a été l'occasion pour les partenaires méditerranéens d'exprimer la conviction selon laquelle la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne passe forcément par la voie de l'instauration de l'État de droit et de la démocratie. Cet objectif entériné par le projet du PEM représente un bien commun qui nécessite l'engagement de toutes les parties, par tous les moyens dont elles disposent.

Dans ce contexte, les participants à la Conférence de Barcelone s'engagent, tout d'abord, à agir conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, ainsi qu'aux différentes obligations résultant du droit international, notamment celles qui découlent des instruments régionaux et internationaux dont ils font partie. Ensuite, les partenaires s'engagent à développer l'État de droit et la démocratie dans leur système politique. Ce dernier point, qui a provoqué moult débats et échanges dans les négociations antérieures à

²⁸⁴ Déclaration de Barcelone, p. 4, sur :

http://www.cvce.eu/obj/declaration_de_barcelone_27_et_28_novembre_1995-fr-0beb3332-0bba-4d00-bd07-46d8f758d897.html

la Conférence de Barcelone, se voit infléchi par la reconnaissance, dans la Déclaration, du droit de chaque partenaire de choisir et de développer librement son système politique, socio-culturel, économique et judiciaire²⁸⁵. Une telle situation a fait couler beaucoup d'encre, non seulement en ce qui concerne l'efficacité du contenu de ce volet politique, mais aussi en ce qui a trait à l'essence même du fait d'insérer des objectifs très ambitieux dans ce volet du partenariat, alors même que plusieurs PTM traversaient une réalité politique critique. C'est pourquoi, la professeure Dorothée SCHMID estime que « *la mise en œuvre du volet politique et stratégique du partenariat pose depuis l'origine de nombreux problèmes. (...) Au final, on peut dire que le volet politique de Barcelone a été progressivement mis en veille* »²⁸⁶.

Cependant, en référence à la Déclaration finale de Barcelone, l'inscription des principes démocratiques et des libertés fondamentales dans le PEM a été un pilier important du processus de partenariat et le texte de la Déclaration insiste sur le respect des instruments internationaux des droits de l'Homme (A). Toutefois, un tel appel au respect du Droit international des droits de l'Homme dans le texte fondateur du PEM ne dissimule pas la réalité des faits concernant le partenariat dans son volet politique et, surtout, en ce qui concerne la question des principes démocratiques. Cette situation incite à penser que l'Union européenne a, à cet égard, une approche plutôt incitative (B).

A. Le suivi scrupuleux des instruments internationaux des droits de l'Homme

Dans la Déclaration de Barcelone, les partenaires euro-méditerranéens ont affirmé qu'ils « conviennent de mener un dialogue politique renforcé et régulier, fondé sur le respect des principes essentiels du droit international et réaffirment un certain nombre d'objectifs communs en matière de stabilité interne et externe. Dans cet esprit, ils s'engagent, par la déclaration de principes suivante, à : agir conformément à la Charte des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi qu'aux autres obligations résultant du droit international, notamment celles qui découlent des instruments régionaux et internationaux auxquels ils sont parties », et « développer l'État de droit et la démocratie dans leur système politique »²⁸⁷.

D'après ce texte fondateur du PEM, les partenaires euro-méditerranéens situent leur partenariat dans le cadre du Droit international, et font référence explicitement au respect des instruments internationaux des droits de l'Homme. Par contre, même si cette démarche est fréquente dans

²⁸⁵ Idem, La Déclaration de Barcelone, p. 3.

²⁸⁶ SCHMID (D), « Le Partenariat euro-méditerranéen : le libre-échange pour politique étrangère », in L'Union européenne, acteur international, (Dir) de Damien HELLY et Frank PETITEVILLE, 2005, L'HARMATTAN.

²⁸⁷ La Déclaration de Barcelone, p. 3.

différents accords multilatéraux, elle révèle, de manière pragmatique, une situation paradoxale dans laquelle se trouvent les États qui n'ont pas ratifié l'ensemble des instruments internationaux. A cette époque, l'Union européenne avait pris le risque de faire référence aux différents instruments internationaux des droits de l'Homme, alors que ces instruments et leur mécanisme de contrôle, lorsqu'il en existe un, ne s'appliquent pas aux actes de l'Union tant que celle-ci n'y adhère pas²⁸⁸. L'Union européenne opère désormais, suite à l'évolution de la construction européenne, une absorption du droit international. L'Union l'incorpore directement dans les traités, ou elle opte pour la transformation de la norme internationale en norme européenne²⁸⁹. C'est pourquoi, l'article 21 § 1 TUE accorde une place considérable au droit des Nations Unies et à ses instruments dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne. Ainsi, la professeure Cécile RAPOPORT confirme que la « *promotion de normes élaborées dans le cadre d'enceintes internationales favorise l'émergence politique de l'Union et contribue à l'affirmation de son identité sur la scène internationale* »²⁹⁰. L'Union exerce, selon cette auteure, « *une influence normative par juxtaposition* »²⁹¹ en promouvant le respect de normes juridiques établies par d'autres sujets de droit, et adoptées par l'Union.

En revanche, il faut signaler que l'Union européenne, au moment de la Conférence de Barcelone, ne se dote pas de la personnalité juridique. L'absence de personnalité juridique de l'Union européenne a constitué une limite à sa capacité d'influence et à sa faculté de parler d'une seule voix sur la scène internationale²⁹². C'est pourquoi, la professeure Valérie BORE-EVENO a écrit : « *On peut en effet se demander si l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ne pourrait pas offrir à l'Union européenne de nouvelles opportunités pour devenir partie, non seulement à la Convention européenne des droits de l'Homme, mais aussi à d'autres instruments internationaux de protection des droits de l'Homme. Si tel est le cas, ces adhésions risquent néanmoins de s'avérer délicates en pratique, les difficultés étant notamment liées au fait que devront alors s'articuler entre eux des systèmes juridiques distincts de protection des droits de l'Homme* »²⁹³. Une telle situation est impossible dans la pratique juridique de l'Union, et ne demeure qu'un souhait doctrinal. Ces propos résument, ainsi, la situation ambiguë et la

²⁸⁸ Valérie BORE-EVENO, « L'adhésion de l'Union européenne aux instruments internationaux de protection des droits de l'Homme », in « *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne* », (Dir.) Anne-Sophie LAMBLIN- GOURDIN et Éric MONDIELLI, Bruylant, 2013.

²⁸⁹ Voir en ce sens, Edouard DUBOUT, « La relativité de la distinction des normes du droit de l'Union européenne et du droit international », in Laurence BURGOGUE-LARSEN, Edouard DUBOUT, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Sébastien TOUZE (dir.), *Les interactions normatives : droit de l'Union européenne et droit international*, Paris, Pedone, Collection Cahiers européens, 2012, p. 38-41.

²⁹⁰ Cécile RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens : étude de la contribution de l'Union européenne à la structure juridique de l'espace européen*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Thèses, 2011, p. 277.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 278.

²⁹² *Idem* Valérie BORE-EVENO, p. 225

²⁹³ *Idem.*, p. 224.

complexité qui entoure, d'une part, les rapports juridiques entre l'Union européenne et les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, et d'autre part, l'efficacité de la référence à ces instruments dans le cadre du PEM. A ce propos, du côté européen, face à la résistance de la CJUE quant à l'adhésion de l'Union à la CEDH, et devant les problèmes liés aux bases juridiques implicites de l'adhésion de l'UE à d'autres instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, la situation semble être particulièrement délicate. La proposition d'ouvrir les voies d'adhésion de l'UE à toute convention internationale relative aux droits de l'Homme en vue de protéger les valeurs énoncées à l'article 2 du TUE²⁹⁴, a été écartée par l'avis 2/94 de la CJCE, selon lequel : « aucune disposition du traité ne confère aux institutions communautaires, de manière générale, le pouvoir de conclure des conventions internationales dans ce domaine »²⁹⁵.

Certes, comme toute organisation internationale, l'Union européenne ne dispose que de compétence d'attribution, compétence qui s'impose tant pour son action interne que pour ses activités internationales²⁹⁶. Néanmoins, la situation reste épineuse en cas d'adhésion de l'Union aux conventions élaborées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. Il en est ainsi de l'adhésion à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes²⁹⁷, ou à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant²⁹⁸, qui supposerait, à chaque fois, l'existence d'une base juridique non seulement dans le droit de l'Union (principe d'attribution des compétences), mais aussi dans la Convention concernée²⁹⁹.

Toutefois, l'évolution de la construction européenne et les métamorphoses du droit primaire témoignent des influences et des interactions mutuelles entre l'ordre juridique international et celui de l'Union. Il s'agit d'une « *interpénétration croissante* » qui intervient essentiellement d'un point de vue matériel³⁰⁰, mais, également, d'une superposition entre le droit de l'Union et le droit des Nations Unies conformément aux articles 3 et 5 TUE. En effet, le « *statut*

²⁹⁴ D'après cet article : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'Homme, y compris les droits de personnes appartenant à des minorités ».

²⁹⁵ CJCE, avis 2/94 du 28 mars 1996, Adhésion de la Communauté à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, Rec. 1996, p. I-01787, point 27.

²⁹⁶ Idem, Valérie BORE-EVENO, p. 229.

²⁹⁷ Convention adoptée le 18 décembre 1979, et entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

²⁹⁸ Convention adoptée le 20 novembre 1989, et entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

²⁹⁹ Idem, Valérie BORE-EVENO, p. 237.

³⁰⁰ Laurence BURGOGUE-LARSEN, Edouard DUBOUT, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Sébastien TOUZÉ, « Avant-propos », in Laurence BURGOGUE-LARSEN, Edouard DUBOUT, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Sébastien TOUZÉ (dir.), *Les interactions normatives : droit de l'Union européenne et droit international*, op. cit., p. 3.

atypique »³⁰¹ de l'Union européenne au sein de l'ONU explique le lien étroit entre le droit de l'Union et le droit des Nations Unies, ainsi que la projection de ce dernier dans les relations extérieures de l'Union. Dès lors, certaines doctrines³⁰² observent le rôle de l'Union afin de rendre effectif, efficient et efficace le système multilatéral des Nations Unies, dans une « *logique de légitimité / efficacité* »³⁰³. Autrement dit, cette volonté de rendre effectif le droit international des droits de l'Homme, à travers l'action extérieure de l'Union, participe à la consolidation de la légitimité de l'Union européenne par la mise en œuvre d'un « *cosmopolitisme normatif* »³⁰⁴.

Par ailleurs, du côté PTM, il ne s'agit pas d'un problème de base juridique d'adhésion aux différents instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, mais plutôt d'absence d'adhésion, pour certains PTM, et de l'exercice des réserves pour d'autres. Il est vrai que la reconnaissance des valeurs fondamentales et des principes démocratiques issus de la Charte de l'ONU et de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme est bien réelle dans les PTM, mais quelques instruments internationaux spécialisés, tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou la Convention internationale des droits de l'enfant, suscitent des réserves de la part d'un certain nombre de PTM.

Il en découle que la référence au respect des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme dans le cadre du PEM semble être inefficace pour la recherche de la concrétisation d'un dialogue pragmatique dans le domaine des droits de l'Homme entre partenaires. Cependant, cette démarche est justifiée juridiquement si l'on admet que les valeurs fondamentales et les principes démocratiques constituent une norme de *jus cogens*. En effet, l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit que les traités internationaux contraires aux normes de *jus cogens* sont nuls. Des pratiques juridictionnelles ont affirmé le caractère de règle de *jus cogens* aux valeurs fondamentales : tel est le cas de l'affaire *Furundzija*, du 10 décembre 1998, lorsque la chambre de première instance du Tribunal pénal international pour

³⁰¹ Denys SIMON, « Propos introductifs », in Denys SIMON (dir.), *Actualité des relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies : coopération, tensions, subsidiarité ?* Paris, A. Pedone, IREDIES, Coll. Perspectives internationales, 2014, p. 6. L'Union européenne bénéficie d'un statut d'observateur dans l'Assemblée générale de l'ONU.

³⁰² Catherine SCHNEIDER, « La participation des États tiers aux opérations de gestion de crise de l'Union européenne », in Isabelle BOSSE-PLATIÈRE, Cécile RAPOPORT (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2014, p. 292.

³⁰³ *Idem*, p. 292.

³⁰⁴ Laurence BURGORGUE-LARSEN, « Le destin judiciaire strasbourgeois de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Vices et vertus du cosmopolitisme normatif », in Gérard COHEN-JONATHAN, Vlad CONSTANTINESCO, Valérie MICHEL (dir.), *Chemins d'Europe : mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, p. 154.

l'ex-Yougoslavie a affirmé que l'interdiction de la torture avait acquis le caractère de règle de *jus cogens*³⁰⁵.

En outre, la question des décisions à prendre en cas de violation des instruments internationaux en matière de droits fondamentaux et de principes démocratiques pourrait être évoquée suite à la référence au respect des traités internationaux dans le PEM. Certes, l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités précise qu'une partie peut suspendre ou dénoncer un accord si l'autre partie commet une violation substantielle de l'accord, mais, est-ce que cela pourrait être valable concernant l'engagement de l'UE et des PTM au PEM ?

Il semble que la référence au droit international en matière de droits fondamentaux et de principes démocratiques dans la Déclaration de Barcelone semble inadaptée, voire inefficace dans la pratique. En effet, l'Union européenne se trouve face à deux options totalement inconciliables :

D'une part, l'application du droit international (en cas de violation des droits fondamentaux et des principes démocratiques), qui admet la sanction envers le partenaire qui ne respecte pas les traités internationaux en la matière. A ce propos, la Cour internationale de Justice, dans son arrêt relatif aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua³⁰⁶, a annoncé la possibilité d'invoquer une violation des droits fondamentaux pour sanctionner un État dans le cadre d'un traité international. La Cour a examiné l'argument avancé par les États-Unis selon lequel, le Nicaragua s'était engagé auprès de l'Organisation des États Américains (OEA) à organiser des élections libres.

D'autre part, la seconde option affirme la volonté européenne de réussir le pari suivant : créer un partenariat fondé sur l'entente et le respect mutuel, en vue de faire de l'espace euro-méditerranéen un espace de prospérité et de stabilité. De ce fait, l'Union a fait référence aux instruments internationaux relatifs aux principes démocratiques sans imposer le modèle démocratique occidental. Cette démarche vise ainsi le juste milieu, et ne risque pas de créer un clivage avec les PTM. De plus, l'exigence démocratique n'a pas pu s'imposer en tant que norme dans l'ordre juridique international. Cela est dû moins à son caractère incompatible avec les règles de celui-ci qu'à la structure de la société internationale de l'Après-guerre. Ce fait est intrinsèquement lié aux axiomes d'une société internationale qui repose sur un pluralisme couplé à un impératif de sécurité juridique : l'impératif qui consiste à garantir la stabilité des rapports juridiques internationaux repose sur la continuité de l'État et, par conséquent, implique que seul l'aspect externe de la souveraineté soit pris en compte, indépendamment des conditions

³⁰⁵ Jugement de la chambre de première instance II, IT-95-17/1-T, du 10 décembre 1998, Furundzija.

³⁰⁶ Arrêt du 27 juin 1986 relatif aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c/ États-Unis d'Amérique), arrêt CIJ. Recueil 1986, p. 14.

externes dans lesquelles celle-ci s'exerce³⁰⁷. En d'autres termes, en tant que droit de coexistence pacifique entre les souverainetés juxtaposées, le droit international était nécessairement un « droit d'indifférence » à l'égard de la nature politique et constitutionnelle de l'État³⁰⁸.

Par ailleurs, sur le plan formel, la réception du droit international des droits de l'Homme, en tant qu'elle consacre une forme d'internationalisation du droit interne receveur, présente un certain facteur déstabilisateur pour les droits internes des PTM. La professeure Mireille DELMAS-MARTY affirme à cet égard que « *la validité paraît s'affaiblir à mesure que les systèmes de droit s'internationalisent, car l'internationalisation du droit n'est pas une catégorie, comme le droit interne ou le droit international, mais un mouvement qui les transforme l'un et l'autre, l'un par l'autre, et du même coup fragilise l'ordre juridique devenu interactif (donc imprévisible) et évolutif (donc instable)* »³⁰⁹. Cela confirme la difficulté que pose le recours aux principes du droit international des droits de l'Homme dans la procédure de réception d'un instrument international du point de vue purement normatif et juridique dans les ordres juridiques des PTM. D'autant plus que la réception du droit international des droits de l'Homme dans les PTM soulève souvent la question de la capacité des pouvoirs législatifs producteurs du droit à inscrire le respect de ces normes dans l'ordre juridique et socioculturel national. Il ne faut ainsi pas nier l'adjonction des problématiques juridiques et socio-culturelles, qui donnent lieu à de multiples enjeux dans le droit national. Par conséquent, l'intégration des conventions internationales en matière de droits de l'Homme dans les différents PTM suscite des interrogations sur la réelle prise en compte de la cohérence et de l'efficacité dans la réception des instruments internationaux. C'est pour cette raison que des doctrines adressent de nombreuses critiques quant à l'effectivité du respect des instruments internationaux des droits de l'Homme par les PTM, et s'interrogent, à plusieurs titres sur l'utilité de faire référence, dans le cadre du PEM, aux instruments internationaux non-respectés par ces États.

Il découle donc de ces positions doctrinales que l'insertion d'une référence aux instruments internationaux relatifs aux droits fondamentaux et aux principes démocratiques est, en fin de compte, un écran de fumée.

Toutefois, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a précisé, à l'occasion de l'affaire *Portugal c. Conseil*, que la clause relative aux droits fondamentaux et aux principes démocratiques vise à permettre d' « exercer le droit d'obtenir, en vertu du droit international, la

³⁰⁷ Olivier DE FROUVILLE, « L'intangibilité des droits de l'Homme en droit international », Paris, Pedone, 2004, p. 29.

³⁰⁸ Saïd HAMMAMOUN, « Droits de l'Homme et conditionnalité dans les accords de coopération de l'UE : quelle logique juridique ? », R.G.D n° 40, 2010, p. 160.

³⁰⁹ Mireille DELMAS-MARTY, « Avant-propos », in, DUBOUT (E), TOUZE (S), (Dir.), *Les droits fondamentaux : charnières entre ordres et systèmes juridiques*, Paris, Pedone, 2010, p. 6.

suspension ou la cessation d'un accord de coopération au développement lorsque le pays tiers n'a pas respecté les droits de l'Homme »³¹⁰.

En des termes similaires, dans cette même affaire, cet aspect fonctionnel lié au droit international et ses instruments en matière de droits fondamentaux et de principes démocratiques a été mis en avant dans les conclusions de l'Avocat général de la Cour. Ce dernier a proclamé la valeur fonctionnelle de cette démarche en rapport avec le droit international, car « elle vise à permettre à la Communauté l'exercice du droit d'obtenir la résolution de l'accord conformément à l'article 60 de la Convention de Vienne, lorsque l'État tiers n'a pas respecté les droits de l'Homme »³¹¹. Dans le même ordre d'idée, la Commission européenne a précisé que l'objectif de l'insertion d'une clause relative aux droits fondamentaux et aux principes démocratiques répond à l'objectif de créer une base juridique solide au regard du droit international « pour suspendre ou dénoncer un accord en cas de violations graves des droits de l'Homme ou d'interruption sérieuse d'un processus démocratique »³¹². Cependant, la suspension controversée de l'accord de coopération avec l'ex-Yougoslavie a conduit les instances communautaires à réaliser que les clauses retenues comme qualificatives de la clause relative aux droits fondamentaux et aux principes démocratiques ne constituaient pas, au regard du droit international, une base incontestable pour prendre de telles mesures de sanction. En effet, par référence à l'article 62 de la Convention de Vienne, une partie ne peut suspendre ou dénoncer un traité au motif d'un changement fondamental de circonstances que si les circonstances invoquées ont constitué une base essentielle du consentement des parties, et si le changement transforme radicalement la nature des obligations à exécuter.

En revanche, l'affirmation très nette du caractère « essentiel » de la clause relative aux droits fondamentaux et aux principes démocratiques a été soigneusement précisée. Ainsi, l'Union européenne peut faire valoir son droit de suspendre ou de dénoncer l'accord qu'elle a valablement conclu lorsque le respect des principes démocratiques ou des droits fondamentaux, réputés « essentiels », est méconnu par son partenaire.

Il en ressort que la référence aux instruments internationaux en matière de droits fondamentaux et de principes démocratiques dans la Déclaration de Barcelone est une démarche dotée d'un aspect coercitif qui sert à justifier une dimension négative (la suspension) bien fondée au regard du droit international. Cependant, il faut admettre, de prime abord, la complexité de la question au niveau du droit international, car, en cas de violation des principes démocratiques prévus

³¹⁰ CJCE, affaire *Portugal c. Conseil*, du 3 décembre 1996, Recueil. 1996-12, I-6190, point 23.

³¹¹ Voir les conclusions de l'Avocat général A. La Pergola dans l'affaire précitée.

³¹² COM (95) 216 final, Communication de la Commission sur « la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », 23 mai 1995, p. 3.

dans les instruments internationaux que les PTM se sont engagés à respecter, la procédure de suspension prévue par l'article 65 du droit international des traités est soumise à des conditions complexes, et des délais relativement longs, avant de procéder à ces mesures. Ceci explique, sans doute, l'importance des mesures incitatives qui figurent au premier plan dans cette approche. Leur objectif consiste à inviter les PTM à procéder à la mise en œuvre des exigences pré-requises pour l'établissement et l'approfondissement du PEM.

B. Une approche incitative

Selon le contenu du premier volet de la Déclaration de Barcelone, volet relatif au « partenariat politique et de sécurité : définir un espace commun de paix et de stabilité », les partenaires euro-méditerranéens s'engagent à « Développer l'État de droit et la démocratie dans leur système politique (...) ; respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, ainsi que garantir l'exercice effectif et légitime de ces droits et libertés, y compris la liberté d'expression, la liberté d'association (...) ; considérer favorablement, à travers le dialogue entre les parties, les échanges d'informations sur les questions relatives aux droits de l'Homme, aux libertés fondamentales, au racisme et à la xénophobie »³¹³. Ces engagements prennent une forme déclarative qui montre clairement que la Conférence de Barcelone a été une occasion, pour les partenaires, de définir des objectifs communs non seulement « fondés sur le respect des principes essentiels du droit international »³¹⁴, mais aussi étayés par le dialogue renforcé et régulier. En d'autres termes, l'emploi de la contrainte et des mesures négatives en cas de non-respect des principes fondamentaux et des valeurs démocratiques semblent être une option de second plan voire même l'ultime recours. De ce fait, des questions émergent par rapport à l'attitude de l'Union européenne envers ses partenaires méditerranéens concernant le respect des droits fondamentaux et des principes démocratiques. Au moment de la Conférence, plusieurs PTM enregistraient des violations des droits politiques et un manque de respect de leurs engagements internationaux à cet égard ; pourquoi donc l'Union n'a-t-elle pas été plus ferme et plus sévère à ce propos ? A-t-elle voulu éviter d'imposer le recours aux sanctions afin d'établir un partenariat solide et unanime au niveau multinational, et reporter cette mesure aux rapports bilatéraux avec les PTM ? Entre l'hypothèse d'une démarche stratégique de la part de l'Union européenne, et le postulat selon lequel le sujet serait traité autrement sur le plan bilatéral,

³¹³ Déclaration de Barcelone, p.3.

³¹⁴ Idem, p. 2.

L'Union a une approche incitative qui marque le PEM à travers la déclaration de Barcelone. Cependant, les exemples des accords extérieurs de l'Union européenne démontrent des réactions européennes différentes en cas de violation des principes fondamentaux et des valeurs démocratiques. Ainsi, afin de répondre aux violations des droits fondamentaux et des principes démocratiques dans les pays tiers partenaires, l'Union européenne pourrait mettre en place un régime variable allant de l'adoption de mesures souples, en vue d'inciter les partenaires à mettre fin à la violation des droits de l'Homme, à la suspension de l'accord, en tout ou en partie, avec effet immédiat. En effet, et conformément à la ligne définie par la Communauté dans ses relations extérieures, le Conseil européen a encouragé non seulement la reconnaissance des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'Homme comme un élément essentiel des accords conclus avec les États membres de l'OSCE (l'Organisation sur la Sécurité et la Coopération en Europe), mais également l'insertion d'un dispositif de sanction en cas d'urgence³¹⁵. Cette démarche s'est traduite, dans la pratique, par l'insertion, dans ces accords, des clauses dites « complémentaires »³¹⁶, clauses dont le contenu varie en fonction de la nature des partenaires de la Communauté. C'est pourquoi, alors que la clause dite « balte » présente un caractère expéditif permettant une suspension immédiate de l'accord avec la Communauté européenne, la clause dite « bulgare » concrétise une certaine souplesse assortie d'une approche incitative. Connue sous le nom de « clause balte », cette formule a été adoptée par l'Union européenne à l'égard des pays baltes, et quelques pays de l'Europe centrale, tels que la Slovaquie et l'Albanie. Celle-ci consiste, d'une certaine manière, à contourner la procédure prévue dans l'article 65 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, car elle permettait à l'Union de suspendre l'acceptation de l'accord unilatéralement et avec effet immédiat en cas d'atteinte grave à ses « dispositions essentielles », et ce, sans passer par la procédure générale prévue par ledit article. En revanche, la clause « bulgare », qui a été introduite pour la première fois lors de la conclusion d'un accord avec la Bulgarie³¹⁷, se caractérise par une certaine souplesse face à un cas de violation des droits fondamentaux. En effet, la suspension de l'accord, dans ce cas, n'est envisageable qu'en dernier recours, après l'épuisement des autres moyens visant l'exécution des engagements par l'autre partie contractante. De ce fait, la pratique de ces clauses est largement répandue dans la pratique communautaire, surtout dans les accords avec les anciens pays soviétiques. Cependant, les rapports euro-méditerranéens étaient plutôt fondés sur un dialogue politique, qui consacre, dans le texte fondateur du PEM, une orientation plus appropriée aux mesures positives et une approche incitative par rapport à la question du respect des droits

³¹⁵ Bull. CE. Déclaration du 11 mai 1992, 5/1992, point 1, 12, 13.

³¹⁶ Voir, RIDEAU (J), « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'Homme », op. Cit., p. 393 et ss.

³¹⁷ Accord du 8 mars 1993, JOCE, n° L 358, 1994.

fondamentaux et des principes démocratiques. C'est ainsi que dans les discours européens, dès la fin des années 1980, la promotion de la démocratie apparaît comme l'un des facteurs nécessaires à la construction d'une zone de sécurité dans la région euro-méditerranéenne³¹⁸. L'union européenne a donc tracé pour cette région, une ligne politique de promotion des principes fondamentaux et de démocratisation. Cette orientation relève à la fois de la politique étrangère de l'Union et des programmes d'assistance financière et d'aide au développement. Cela se retrouve tant au sein du premier pilier, communautarisé, que du second pilier, intergouvernemental (PESC), introduit à Maastricht en 1992. Au moment de l'instauration du PEM, le Conseil agit au moyen des instruments PESC, présentés comme des instruments en partie au service de l'objectif de démocratisation des PTM³¹⁹ : des positions communes sont régulièrement adoptées, dans lesquelles sont évoquées les questions de démocratie et de droits fondamentaux. Les décisions de sanction en cas de violation de ces droits reviennent au Conseil, même s'il revient à la Commission de les mettre en œuvre. Le rôle de la Commission est très important dans l'approche incitative de la promotion des droits fondamentaux et des principes démocratiques, car c'est la Commission qui gère les différents accords bilatéraux avec les PTM, ainsi que la mise en œuvre des différents instruments financiers pour la démocratie et les principes fondamentaux au profit des partenaires méditerranéens. Quant au Parlement européen, bien que ses compétences soient très limitées dans le cadre de la PESC, il présente des rapports sur la démocratisation et les droits fondamentaux, et adopte des résolutions qui contiennent des recommandations pour le PTM concerné. Cette architecture institutionnelle européenne a renforcé « des discussions systématiques » sur les droits fondamentaux et la démocratie lors de tous les contacts entre l'Union et les PTM au niveau multilatéral ; à ce niveau, il s'agit aussi d'encourager la signature, la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux pertinents en la matière³²⁰.

Dans ce sens, l'Union européenne a consacré un instrument financier lié au processus de Barcelone, instrument nommé MEDA. Cet instrument est destiné à financer des projets relatifs aux trois volets du PEM, mais il est essentiellement basé sur le respect des principes démocratiques et de l'État de droit, ainsi que des droits fondamentaux. Même s'il est stipulé que la violation de ces principes justifierait l'adoption de « mesures appropriées », c'est-à-dire

³¹⁸ Saïd HADDADI, « *Political securitization and democratization in the Maghreb : Ambiguous discourses and Fine-tuning practices for a security partnership* », *Institute for European Studies, Papers 040323, University of Berkeley, California, 2004*, p. 1.

³¹⁹ « *Commission Staff Working Document- Implentation of the Commission communication on the EU's role in promoting Human rights and democratisation in third countries* », SEC (2004) 1040, Bruxelles, 30 juillet 2004, p. 3.

³²⁰ « *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament- Reinvigorating EU actions on Human rights and democratisation with Mediterranean partners – Strategic guidelines* », COM (2003) 294, Bruxelles, 21 mai 2003, p. 7.

d'éventuelles sanctions (telles que le gel des fonds, l'arrêt de négociations, etc), dans la pratique, particulièrement dans le cadre du PEM, l'Union européenne a évité d'utiliser de tels instruments. L'Union renforce l'utilisation des instruments positifs et incitatifs à travers son engagement pour augmenter les montants des aides financières en fonction des progrès démocratiques dans les PTM³²¹. Dans les faits, cependant, le respect de cet engagement n'a pas pu être observé, ou très peu. Les montants de l'aide ont plutôt été liés à des impératifs humanitaires ou à des objectifs de réduction de la pauvreté, d'ouverture du marché... Il n'y a donc pas eu de réelle prise en compte des avancées en matière de droits fondamentaux et de principes démocratiques³²². Plusieurs PTM ont ainsi non seulement échappé aux mesures négatives en cas de violation des droits fondamentaux, mais, en plus, ont bénéficié d'aide et d'accords en matière commerciale. Cela a été le cas, par exemple, de la Tunisie et de l'Égypte.

Par ailleurs, cette orientation européenne pour des mesures positives incitatives au respect des droits fondamentaux et des principes démocratiques n'est pas une invention intervenue lors du PEM. Les mesures incitatives au respect des principes fondamentaux, de la démocratie et de la bonne gouvernance, ont été officiellement intégrées dans la politique des Communautés européennes dans leurs rapports avec les pays ACP. La résolution du Conseil européen de juin 1991³²³ témoigne d'une évolution dans l'attitude de la Communauté qui consolide une approche positive, déjà prévue à l'article 5 de la Convention Lomé IV de 1989. Cette évolution a ensuite été plus marquée dans la résolution du 28 novembre 1991³²⁴, qui met nettement l'accent sur des mesures positives dans la politique générale de développement envers tous les pays bénéficiaires. Aux termes de cette résolution, « la Communauté et ses États membres accorderont une haute priorité à une approche positive encourageant le respect des droits de l'Homme et favorisant la démocratie »³²⁵. Cette résolution affirme aussi que cette approche positive insiste sur la mise en place d'un environnement propice au respect des droits de l'Homme, favorisée par une assistance accrue aux pays respectant les valeurs en question. Néanmoins, des mesures négatives demeurent des réactions communautaires appropriées en cas « de violations graves et persistantes des droits de l'Homme ou en cas d'interruption sérieuse des processus démocratiques »³²⁶. Cette évolution vers l'approche incitative au respect des droits fondamentaux et des principes démocratiques, qui a marqué les rapports UE-ACP, a

³²¹ *Idem*, p. 8.

³²² YOUNGS, Richard, « European Union democracy promotion policies: Ten years on », *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, 2001, p. 357.

³²³ Résolution du Conseil européen, juin 1991, *Bull.CE* 6-1991, Annexe V, Déclaration sur les droits de l'Homme.

³²⁴ Résolution du Conseil et de la réunion des États membres au sein du Conseil des droits de l'Homme, de la démocratie et du développement du 28 novembre 1991, (*Bull.CE*, 11-1991, 122).

³²⁵ *Idem*.

³²⁶ *Idem*.

inspiré la démarche européenne envers les PTM dans le cadre du PEM. Cette orientation européenne vers une approche incitative a suscité un débat doctrinal au sein des tenants de cette approche contre ceux, qui approuvent ses avantages, et ceux qui expriment leurs doutes quant au succès d'une telle démarche. Alors que les mesures négatives sont généralement efficaces en raison de leur capacité à faire pression sur les gouvernements et à fixer clairement des limites au comportement des États dans le contexte international, c'est exactement cet aspect qui révèle leur inconvénient majeur : elles empiètent sur la souveraineté des États. Les États partenaires considèrent ces mesures comme une ingérence extérieure dans leurs affaires intérieures, ce qui pourrait entraîner une rupture de la communication entre les États. Ces atteintes à la souveraineté (de l'exigence du respect des droits fondamentaux, jusqu'à la cessation de l'aide et des échanges) sont, certes, considérés comme tolérables dans la doctrine internationale relative aux droits de l'Homme, mais cela n'empêche pas le risque d'interrompre les rapports avec l'État partenaire et l'impossibilité d'infliger les sanctions³²⁷.

De plus, les mesures incitatives constituent, en pratique, des mesures de soutien fondées sur une coopération dans le cadre d'un dialogue sur les lignes d'actions entre l'Union et ses partenaires. Ce dialogue est très intéressant, voire indispensable, pour que ces mesures positives soient efficaces. En cas d'absence de dialogue, ces mesures pourraient être problématiques : ce serait le cas, par exemple, pour une aide européenne à une ONG adverse du régime au pouvoir, dont l'objectif serait de renforcer la démocratisation du pays, mais qui risquerait d'empiéter sur la souveraineté de ce pays. L'Algérie représente ici un exemple concret : cet État a rejeté, lors d'une visite d'une délégation européenne en janvier 1998, la proposition d'enquête sur les droits de l'Homme par un envoyé spécial des Nations Unies, mais aussi la proposition d'aide humanitaire, et toute forme de dialogue politique concernant les violations persistantes des droits fondamentaux³²⁸. Dès lors, les mesures positives et incitatives devraient être dotées de certaines caractéristiques centrées sur des préoccupations humanitaires ne visant pas les gouvernements mais, plutôt, les besoins de la population du pays tiers³²⁹. Ainsi, les mesures incitatives sont qualifiées de « constructives » du fait qu'elles visent à favoriser une large gamme de droits énumérés dans les lignes directrices de la résolution du 28 novembre 1991. Ce texte appelle à un respect égal des droits économiques, sociaux, civils et politiques, affirmant que « la coopération au développement est fondée sur la place centrale de l'individu et doit donc, par essence, être conçue de manière à promouvoir, en parallèle avec les droits économiques et sociaux, les libertés civiles et politiques par le biais d'un régime démocratique représentatif basé

³²⁷ Voir, par exemple, la réticence des gouvernements chinois et indonésien à cet égard.

³²⁸ J. VAN DER KLAUW, « *Human Rights News: European Union* », (1998) 16 NQHR, 91.

³²⁹ D.J. MARANTIS, « *Human rights, democracy and development: The European Community model* », 7, Harv. HRJ (1994).

sur le respect des droits de l'Homme »³³⁰. Cela montre clairement la volonté de l'Union d'associer étroitement les droits économiques et sociaux à l'approche relative aux droits fondamentaux, et donc, de placer, dans ses programmes, la coopération au développement sur un pied d'égalité avec les droits civils et politiques. En conséquence, les mesures incitatives pourraient avoir des conséquences dangereuses lorsqu'il s'agit de fournir des aides aux pays tiers au motif de la coopération au développement, notamment dans un rapport bilatéral entre un État membre de l'UE et un PTM. Étant donné que les mesures positives se distinguent des considérations de politique étrangère, permettant aux gouvernements donateurs d'agir de manière plus autonome par rapport aux lignes directrices communautaires, l'État membre omet parfois de tenir compte des intérêts européens en matière de politique étrangère. Le cas du Nigeria illustre concrètement cette situation : la France a accordé des visas à plusieurs membres du gouvernement nigérian nonobstant les sanctions imposées par l'Union européenne et, de ce fait, est allée à l'encontre d'une mesure négative arrêtée par l'Union³³¹. Néanmoins, l'Union européenne continue à mettre en avant cette approche incitative au respect des droits fondamentaux et des principes démocratiques, et les mesures positives ont été maintenues dans les rapports de l'Union avec les PTM. L'Union a ainsi décidé, lors de la guerre civile en Algérie, de continuer à aider les autorités algériennes dans leur lutte contre le terrorisme dans l'espoir d'aboutir au respect des droits fondamentaux, et d'instaurer un régime démocratique.

Par ailleurs, cette approche européenne incitative se concrétise à travers le programme MEDA, lancé en 1996 : il vise à mettre en œuvre les mesures de coopération destinées à aider les pays tiers méditerranéens à mettre en œuvre des réformes de leurs structures économiques et sociales, et à atténuer les effets du développement économique sur le plan social et environnemental. Or, les dispositions positives se voient englober dans une nouvelle approche car, ces mesures visent, en pratique, à apporter une assistance aux PTM pour construire leur société, et établir les conditions de la démocratie, d'un développement durable et du respect des droits fondamentaux. En d'autres termes, cette approche incitative s'inscrit, désormais, dans une politique globale d'aide au développement et de coopération économique. C'est pour cette raison que le Conseil européen a énuméré des exemples de mesures incitatives dans sa résolution du 28 novembre 1991 : « soutien aux pays qui tentent d'instituer la démocratie et d'améliorer leurs résultats en ce qui concerne les droits de l'Homme ; Tenue des élections, mise en place de nouvelles institutions démocratiques, et le renforcement de l'État de droit ; Le renforcement du pouvoir judiciaire, de l'administration de la justice, de la prévention des infractions et du traitement des

³³⁰ Voir Résolution du Conseil de novembre 1991.

³³¹ Human Rights Watch : Africa appelle à la vérification du respect des restrictions en matière de visa : *Permanent transition : current violations of Human rights in Nigeria* 1996, 6.

délinquants ; Favoriser le rôle des ONG et des autres institutions nécessaires pour l'établissement d'une société pluraliste ; L'adoption d'une approche décentralisée en ce qui concerne la coopération ; Mesures assurant l'égalité des chances pour tous »³³². Cette approche européenne englobe en fait plusieurs objectifs recherchés dans les rapports avec les PTM, ce qui a ouvert la porte aux critiques concernant la capacité de l'Union à concilier ces différents objectifs avec les paradoxes qui les caractérisent. Selon la professeure Hélène SJURSEN, si l'Union européenne cherche à se définir comme « puissance normative », il est nécessaire qu'elle résolve, au profit des droits humains et du cosmopolitisme, les contradictions existantes entre souveraineté et droits humains, ou entre multilatéralisme et cosmopolitisme³³³. De surcroît, le caractère incitatif opéré par l'Union tempère l'unilatéralité européenne et le déséquilibre des relations euro-méditerranéennes dus à la projection des instruments unilatéraux européens dans ces relations. Il semble que les incitations de l'Union européenne au respect des droits de l'Homme se font de manière arbitraire dans le cadre de ses relations extérieures. Le caractère unilatéral de cette démarche incitative engendre une « subjectivité »³³⁴ dans la mise en œuvre des aides et des avantages au profit des PTM bénéficiaires en raison de leur respect des droits de l'Homme. La pratique du système de préférences généralisées³³⁵ témoigne de la défaillance de cet instrument unilatéral européen vis-à-vis des pays en voie de développement en matière desdits droits.

Au risque que la persistance de ces contradictions ne ternisse son image sur la scène internationale, et afin de réussir le PEM, l'Union européenne a opté pour l'insertion des droits de l'Homme dans la dimension bilatérale de ses rapports avec les PTM, et notamment avec la Tunisie, premier PTM signataire d'un accord d'association avec l'Union dans le cadre du processus du PEM.

³³² Voir résolution du Conseil européen de novembre 1991.

³³³ Hélène SJURSEN, « *The EU as a normative power: how can this be?* », *Journal of European Public Policy*, Mars 2006, vol. 13, n° 2, pp. 245-248.

³³⁴ Caroline BRETON, « Traités de commerce et actes unilatéraux », in Jean-Marc THOUVENIN, Anne TREBILCOCK (dir.), *Droit international social : droits économiques, sociaux et culturels. Tome 1, Particularités du droit international Social*, Bruxelles, Bruylant, Coll. CEDIN, 2013, p. 203-220, p. 206.

³³⁵ Le SPG est un système unilatéral qui vise le rééquilibrage des relations commerciales entre les pays développés et les pays en voie de développement à travers des règles inégales afin de rendre plus égaux les rapports commerciaux entre pays inégaux.

Section II : L'insertion de la clause « droits de l'Homme » dans l'accord d'association Tunisie-UE

La Déclaration de Barcelone constitue un cadre juridique de base sur lequel viennent se greffer les accords bilatéraux avec les PTM. Ces accords suivent tous le même modèle : ce sont pour l'essentiel des accords de libre-échange, organisant un système d'obligations renforcées sur le plan économique, mais aussi politique, car le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme y est clairement énoncé³³⁶. Dès lors, une coopération financière appropriée est prévue pour mettre en œuvre les différents aspects du PEM. Le programme financier MEDA a ainsi vu le jour pour mettre en évidence les ressources allouées au partenariat. Les fonds MEDA représentent une programmation budgétaire indicative glissant sur trois ans, et révisable chaque année en fonction de l'état d'avancement des réformes dans le pays partenaire. La Commission européenne a réformé les procédures d'attribution et de contrôle de l'aide ; c'est pourquoi on trouve désormais le programme MEDA I et MEDA II. Ces programmes financent à la fois la coopération régionale, mais aussi la coopération bilatérale pays par pays. La coopération régionale se décline dans des programmes thématiques, impliquant, dans des projets multilatéraux, des acteurs issus de pays européens et des pays partenaires méditerranéens. Ces programmes traitent aussi bien de la préservation du patrimoine culturel commun (Euromed Heritage), que de la protection de l'environnement, en passant par la coopération en matière de transports (Medtransport) ou la promotion de la démocratie (MEDA-Démocratie)³³⁷. En revanche, la coopération bilatérale accapare 90 % des fonds à travers un soutien budgétaire direct en faveur de l'ajustement structurel, accompagnant la mise en œuvre de programmes de réformes économiques. Toutefois, l'attribution de ces aides financières dépend du respect de la clause « droits de l'Homme » insérée dans les accords d'association. Ainsi, l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, à l'instar des accords bilatéraux entre l'UE et les PTM, prévoit que : « Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord »³³⁸. Cet article consacre la clause « droits de l'Homme » dans sa dimension positive et négative au sein de l'accord bilatéral entre la Tunisie et l'UE (Paragraphe 1), mais cette clause pose aussi la question de la compétence de l'Union à l'établir (Paragraphe 2).

³³⁶ Voir en ce sens, LENNON (E), « *The EU's enlargement and Mediterranean strategies : a Comparative Analysis* », Palgrave, Basingstoke, 2001.

³³⁷ Voir Dorothee SCHMID, « Le partenariat euro-méditerranéen : le libre-échange pour politique étrangère », p.175, in « *L'Union européenne, acteur international* », L'HARMATTAN, 2005.

³³⁸ Article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, Journal officiel n° L 097 du 30/03/1998 p. 0002 – 0183.

Paragraphe 1 : La dimension positive et coercitive de la clause « droits de l'Homme »

L'insertion d'une clause dite « droits de l'Homme » dans l'accord d'association conclu entre la Tunisie et l'Union européenne constitue la spécificité de ce que certaines doctrines nomment « accords de 3ème génération »³³⁹. En effet, après l'accord bilatéral commercial entre la Communauté européenne et la Tunisie en 1969³⁴⁰, puis l'accord de deuxième génération ou d'aide au développement du 25 avril 1976³⁴¹, la signature de l'accord d'association entre les deux parties le 17 juillet 1995³⁴² a marqué une nouvelle approche d'association et de partenariat, tenant compte de l'aspect politique et humain. La clause de l'article 2 de l'accord d'association relative au respect des droits de l'Homme, à l'instar de tous les accords bilatéraux avec les PTM, constitue une véritable clause de conditionnalité de l'aide par rapport au respect des droits fondamentaux et des principes démocratiques, lesquels constituent l'élément essentiel de l'accord. Dès lors, certains auteurs parlent d'une conditionnalité « politique », alors que d'autres parlent de conditionnalité « démocratique », mais, en fait, la conditionnalité est ici dite « consentie » parce qu'elle est incorporée dans un accord international liant l'Union européenne à un pays tiers par le biais d'une disposition expresse. Le respect des droits de l'Homme est, dans ce cas, élevé au rang d'obligation synallagmatique et contraignante pour les parties, à savoir, la Tunisie en tant que signataire et aussi, du moins théoriquement, l'Union européenne. C'est pourquoi, l'insertion de la clause de conditionnalité liée aux droits de l'Homme et au respect des principes démocratiques dans l'accord d'association avec la Tunisie, et la généralisation de cette clause avec les PTM, constituent indéniablement un « acquis conventionnel »³⁴³. Cela est d'autant plus vrai que le recours à la mention expresse d'une clause relative aux droits de l'Homme dans les accords externes de l'Union s'est fait sur l'assise d'une « compétence *ultra vires* »³⁴⁴, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. C'est depuis le traité de Maastricht que les accords externes de l'Union européenne se négocient avec « l'aiguillon des droits de l'Homme »³⁴⁵, en inscrivant une clause relative à ces droits.

³³⁹ Voir Bénédicte FLAMAND-LEVY, « Essai de typologie des accords externes de la Communauté », in « *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : Essai de clarification* », (dir) Marie-France Christophe TCHAKALOFF, Bruylant, Bruxelles 1999.

³⁴⁰ JOCE, L 198/69

³⁴¹ JOCE, L 265/78

³⁴² JO n° L 87 du 30 mars 1998.

³⁴³ Josiane AUVRET-FINCK, « L'acquis conventionnel de l'Union », (2001-2002) *Revue des affaires européennes*, p. 991-1005.

³⁴⁴ Franck YONAN, « Les sanctions économiques et la protection des droits fondamentaux dans le partenariat entre l'Union européenne et les États ACP », Thèse, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, sous la direction d'Emmanuelle SAULNIER-CASSIA et de Vincent TCHEN, 2012, p. 45.

³⁴⁵ Jean François RENUCCI, « Traité de droit européen des droits de l'homme », Paris, LGDJ, Lextenso, Coll. *Traités*, 2e édition, 2012, p. 809-810.

Outre le fait qu'il érige le respect des droits de l'Homme en « élément essentiel » de la politique extérieure européenne, ce construit conventionnel se caractérise par la mise en place d'un dispositif visant à renforcer sa portée juridique. En revanche, la mise en œuvre de cette conditionnalité démocratique témoigne d'« une politique de linkage qui consiste à lier (to link) la politique économique d'un État avec un autre État à l'octroi par ce pays de concessions politiques ou économiques »³⁴⁶. Cette stratégie de « linkage » peut se faire de deux manières : soit de façon positive incitative (A), via un ensemble de politiques préventives, soit de manière coercitive (B), via des sanctions. La politique de conditionnalité démocratique de l'Union se veut donc à la fois une incitation et une menace de sanction. Cependant, l'Union privilégie le dialogue et les mesures positives, comme un soutien commun à la démocratie et aux droits de l'Homme, ainsi qu'à la prévention des crises, via l'établissement de relations cohérentes et à long terme.

A. La dimension positive et incitative de la clause « droits de l'Homme »

L'article 2 de l'accord établissant l'association entre la Tunisie et l'Union européenne prévoit : « Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord ». Cet article constitue le dispositif de conditionnalité pratiqué par l'Union européenne envers ses partenaires. Ce dispositif mis en place par l'Union européenne affirme une pratique dont la finalité est de subordonner ses relations avec la Tunisie au respect de certains principes relatifs aux droits de l'Homme, à l'État de Droit et aux principes démocratiques. Implicite au départ, cette pratique s'est exprimée dans le lien entre relations économiques et objectifs de politique étrangère³⁴⁷. En s'appuyant donc sur la technique de l'accord bilatéral d'association avec la Tunisie, l'Union européenne a eu recours à des moyens d'actions commerciaux et financiers dont la finalité politique était clairement affirmée. Ces actions se manifestent à travers plusieurs mesures ayant une dimension incitative, et visant à soutenir un processus de réformes politiques et de démocratisation en Tunisie. C'est ainsi que l'insertion de la clause « droits de l'Homme »,

³⁴⁶ G. OTIS, « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclu par l'Union européenne », dans Organisation Internationale de la Francophonie, Symposium sur l'accès aux financements internationaux, actes de la table ronde préparatoire n°3 « La bonne gouvernance : condition et objet du financement », p.150

³⁴⁷ Voir Tanguy DE WILD D'ESTMAEL, « La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne », Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 408.

à travers l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, constitue une pratique originale pour au moins deux raisons :

-D'une part, cette pratique donne lieu à l'émergence d'une politique juridique extérieure³⁴⁸ « directement inspirée par les droits de l'Homme, dont il est rarement des exemples aussi clairs »³⁴⁹, et donc, l'Union affirme l'idée selon laquelle la conditionnalité est une politique juridique à l'égard des droits de l'Homme en désignant un mode de rapport qu'entretient l'Union vis-à-vis des règles de droit international.

-D'autre part, cette clause est formulée en termes d' « élément essentiel » et sa caractéristique principale réside dans le fait que les droits de l'Homme, ainsi que la promotion de la démocratie et de l'État de droit, doivent inspirer les politiques internes et internationales des parties, et constituent une exigence ayant, du point de vue juridique, la même force obligatoire que les autres dispositions de l'accord, si ce n'est la condition *sine qua non* de celui-ci³⁵⁰. De ce point de vue, quelques considérations préalables s'imposent avant de s'atteler à l'analyse de la mise en œuvre de la dimension positive de cette clause « droits de l'Homme ».

La première considération est liée à la métamorphose de la pratique européenne en la matière, suite à l'échec dû à l'inefficacité de l'insertion d'une clause relative au respect des droits de l'Homme dans les accords de coopération passés avec le Paraguay³⁵¹, l'Uruguay³⁵² et l'Argentine³⁵³. La clause en question ne faisait pas du respect des droits de l'Homme un élément essentiel de l'accord, mais un fondement de celui-ci. Cela n'était pas conforme aux conditions édictées par l'article 60 de la Convention de Vienne et ne permettait pas, par conséquent, la suspension de l'accord en cas de violation. L'Union européenne a vite remédié à cette lacune en alignant, dans les accords suivants, le contenu de la clause sur les règles prévues par la Convention de Vienne sur le droit des traités, et en qualifiant le respect des droits de l'Homme d' « élément essentiel »³⁵⁴. Parallèlement, a été introduite une clause suspensive, ou de non-exécution, prévoyant la procédure de suspension de l'accord en cas de violation de l'élément essentiel. Ce mécanisme dit « clause bulgare », est conforme à la procédure édictée par l'article 65 de la Convention de Vienne, et procure davantage d'efficacité à la consécration des droits

³⁴⁸ Voir en ce sens, Saïd HAMMAMOUN, op. Cit.

³⁴⁹ Joe VERHOEVEN, « La communauté européenne et la sanction internationale de la démocratie et des droits de l'Homme », in E. YAKPO, T. BOUMEDRA (dir), Mélanges M. Bedjaoui, La Haye, Kluwer Law International, 1999, p. 771.

³⁵⁰ Voir Saïd HAMMAMOUN, op. Cit.

³⁵¹ Accord du 3 février 1992, JO n° L 313 du 30 décembre 1992.

³⁵² Accord du 4 novembre 1991, JO n° L 94 du 8 avril 1992.

³⁵³ Accord du 22 avril 1990, JO n° L 259 du 26 octobre 1990.

³⁵⁴ Ce fut le cas pour les accords d'association en vue de l'adhésion conclus avec les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO), notamment avec la Bulgarie (JO n° L 358 du 31 décembre 1994), avec la Roumanie (JO n° L 357 du 31 décembre 1994), avec la République Tchèque (JO n° L 360 du 31 décembre 1994) et avec la Slovaquie (JO n° L 359 du 31 décembre 1994).

de l'Homme comme « élément essentiel » de l'accord. Depuis lors, la suspension d'un accord suite à une violation des droits de l'Homme est devenue possible. Cependant, la pratique communautaire de la clause « élément essentiel » relative au respect des droits de l'Homme, montre une tendance très positive dans l'application de cet outil conventionnel avec les partenaires. On pouvait ainsi légitimement s'attendre à ce que la clause « élément essentiel » ainsi que la clause « non-exécution » qui lui est annexée, puissent être étendues et généralisées à tous les nouveaux accords liant l'Union européenne aux pays tiers. Elles constitueraient ainsi un dispositif complet et uniforme, une sorte d'acquis communautaire en la matière. La pratique de l'Union aurait, de la sorte, été plus cohérente, plus homogène, tendant vers une plus grande systématisation, d'autant plus que la Commission européenne a prévu, en 1995, l'insertion dans tous les nouveaux accords avec les pays tiers, d'une formule uniforme, conforme au droit international, constituée de la clause « élément essentiel » relative au respect des droits de l'Homme et d'une clause de non-exécution permettant d'adopter des mesures appropriées en cas de violation de l'élément essentiel³⁵⁵. Cependant, un inventaire des différents accords de coopération et d'association aujourd'hui en vigueur démontre qu'il n'en a pas été ainsi. Même s'il tend à être généralisé, le dispositif de conditionnalité n'est pas systématiquement incorporé dans les accords, et lorsqu'il l'est, son contenu et sa portée varient selon les contingences du moment et selon les partenaires. Quelles que soient les raisons, on distingue, essentiellement, quatre situations relatives à la conditionnalité consentie dans les accords internationaux conclus avec les pays tiers, allant de l'existence d'un système évolué de conditionnalité à l'absence de toute conditionnalité.

En premier lieu, le dispositif de conditionnalité est prévu par l'accord de coopération avec les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), accord signé en 2000 à Cotonou³⁵⁶. La clause « élément essentiel » de l'article 9 paragraphe 1 et 2 de cet accord est clarifiée et élargie quant à son contenu. La notion de développement durable y est, pour la première fois, intégrée. Il s'agit d'un développement centré sur l'Homme impliquant les éléments essentiels suivants : le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques, ainsi que le respect des principes de l'État de droit. De ce fait, l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'Homme sont soulignées. Aussi, l'interdépendance entre la démocratie et les droits de l'Homme est mise en lumière. La clause « élément essentiel » insérée dans l'accord de Cotonou n'a pas été étendue aux accords ultérieurs signés avec d'autres États ; elle s'applique uniquement dans le cadre de la coopération avec les ACP.

³⁵⁵ COM (95) 216, *Bull. UE*, 5/1995, point 1.2.2.

³⁵⁶ Accord du 23 juin 2000, JO n° L 317 du 15 décembre 2000.

En deuxième lieu, certains accords conclus avec les pays tiers se limitent à prévoir seulement une clause « élément essentiel » de l'accord sans contenir de clause de non-exécution. Tel est le cas des pays d'Asie du sud. Il est vrai que tous les accords bilatéraux de coopération relatifs au partenariat et au développement avec les États membres de l'Association de coopération régionale de l'Asie du sud³⁵⁷ prévoient une clause « élément essentiel »³⁵⁸. Cependant, ni l'accord signé avec l'Inde, ni celui signé avec le Sri Lanka, ne prévoient la clause de non-exécution. A propos de l'Inde, il ressort des travaux de la Commission que l'Union européenne fait prévaloir le dialogue constructif sur la mise en œuvre d'une conditionnalité, et qu'il a, de surcroît, été incorporé dans l'accord de coopération. Les raisons d'une telle approche sont essentiellement économiques et stratégiques³⁵⁹.

En troisième lieu, l'Union européenne a préféré une approche diplomatique en l'absence de dispositions conventionnelles relatives au respect des droits de l'Homme. Concernant les pays du Moyen-Orient, on relève que l'accord-cadre de coopération signé en 1989 avec les pays membres de la Charte du Conseil de coopération pour les États arabes du Golfe (CCG)³⁶⁰ ne contient aucune référence au respect des droits de l'Homme, ni dans son dispositif, ni dans son préambule³⁶¹. A l'égard de ces pays, l'Union européenne favorise plutôt un dialogue comprenant comme thème le respect des droits de l'Homme, qu'une conditionnalité contraignante³⁶².

En quatrième lieu, on note l'existence d'accords de coopération et d'association qui contiennent une clause qui fait du respect des droits de l'Homme un élément essentiel de l'accord, accompagnée d'une clause de non-exécution. A cet égard, le respect des droits de l'Homme a constitué, et constitue toujours, un objectif du processus de partenariat euro-méditerranéen entamé à Barcelone en 1995, et aussi un objectif politique et stratégique de l'Union européenne pour la région méditerranéenne³⁶³. C'est ainsi que la clause « élément essentiel » de l'accord a été insérée dans les différents accords d'association conclus avec les pays de la région, à l'instar de l'accord avec la Tunisie.

³⁵⁷ Cette association regroupe 7 pays : le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, les Maldives, le Népal, le Pakistan et le Sri Lanka.

³⁵⁸ Accord avec l'Inde du 20 décembre 1993, JO n° L 223 du 27 août 1994 ; Accord avec le Sri Lanka du 18 juillet 1994, JO n° L 85 du 19 avril 1995 ; Accord avec le Pakistan du 24 novembre 2001, JO n° L 378 du 23 décembre 2004 ; Accord avec le Bangladesh du 22 mai 2000, JO n° L 118 du 27 avril 2001 ; Accord avec le Népal du 20 novembre 1995, JO n° L 137 du 8 juin 1996.

³⁵⁹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au Conseil économique et social « un partenariat stratégique avec l'Inde », COM (2004) 430 Final.

³⁶⁰ Emirats arabes Unis, Bahrein, Arabie Saoudite, Sultanat d'Oman, Qatar et Koweït.

³⁶¹ Accord du 15 juin 1988, JO n° L 54 du 25 février 1989.

³⁶² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement du 22 novembre 1995 « Amélioration des relations entre l'Union européenne et les pays du Conseil de coopération du Golfe », COM (95) 541 Final.

³⁶³ Stratégie commune 2000/458/PESC du Conseil du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne, JO n° L 183 du 22 juillet 2000, telle que modifiée par la décision 2004/763/PESC, JO n° L 337 du 13 novembre 2004.

Par conséquent, et à travers ce bilan comparatif des accords, on ne peut que conclure au manque d'uniformisation et de systématisation du dispositif de conditionnalité dans les accords internationaux conclus par l'Union européenne avec les États tiers. Cela est confirmé via l'étude de deux situations extrêmement différentes : d'un côté, l'accord de coopération commerciale signé avec la Chine en 1985 ne comporte aucune référence au respect des droits de l'Homme ; inversement, la conclusion d'accords de coopération entre l'Union et certains pays tiers reste tributaire de l'évolution du respect des droits de l'Homme : tels sont les cas de l'Iran et de l'Irak. L'Union européenne fait dépendre l'établissement de relations de coopération avec ces pays à un changement politique interne incluant une nette amélioration du respect des droits de l'Homme³⁶⁴.

L'importance économique et stratégique des rapports avec les différents partenaires pourrait expliquer la multitude d'approches de l'Union concernant la conditionnalité au respect des droits de l'Homme. Cependant, l'Union opte le plus souvent pour des mesures positives et incitatives au respect desdits droits. C'est pourquoi, la dimension positive de la conditionnalité est plus présente dans la majorité des accords avec les États tiers. Cet aspect positif se manifeste dans l'accord d'association Tunisie-UE à travers la conditionnalité incitative par les instruments d'aide et d'assistance. La conditionnalité est ici qualifiée d'incitative parce qu'elle est incorporée dans des instruments financiers et tarifaires d'aide et d'assistance à la Tunisie : cette dernière est simplement encouragée et incitée à faire preuve de respect envers les droits de l'Homme pour jouir d'avantages, de préférences ou d'aides octroyés par l'Union européenne. Cette dimension positive de la conditionnalité est appliquée dans les différents accords d'association avec les PTM. Ces États sont des bénéficiaires, et par essence même, des États faibles et en situation de solliciteurs qui ne peuvent négocier ou discuter les obligations contenues dans les programmes d'aides. L'Union européenne, quant à elle, est dans la position de bailleuse de fonds : elle est libre d'accorder son aide selon les critères qu'elle juge appropriés. La posture de l'Union est donc plus avantageuse, plus confortable que celle qui la caractérise en matière de conclusion d'accords internationaux³⁶⁵.

Les instruments de la dimension positive de la conditionnalité prennent généralement la forme juridique de règlements. En effet, de nombreux mécanismes d'aide et d'assistance sont dictés par des règlements : expression d'un pouvoir normatif, le règlement est un acte unilatéral,

³⁶⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement en date du 7 février 2001 « Les relations entre l'Union européenne et la République islamique d'Iran », COM (2001) 71 Final. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement en date du 9 juin 2004 « L'Union européenne et l'Irak, un cadre pour l'engagement », COM (2004) 417 Final.

³⁶⁵ Voir, Imed FRIKHA et Amine THABET, « Les droits de l'Homme et l'action extérieure de l'Union européenne », in *Les droits de l'Homme une nouvelle cohérence pour le droit international ? Colloque des 17, 18 et 19 avril 2008*, ss dir. Rafea BEN ACHOUR et Slim LAGHMANI.

obligatoire dans tous ses éléments, à la fois pour les institutions communautaires et pour les États membres de l'Union européenne³⁶⁶. Ces instruments positifs de la conditionnalité au respect des droits de l'Homme sont, par conséquent, des actes unilatéraux, obligatoires uniquement pour l'Union. C'est l'Union européenne qui « s'auto-lie », s'oblige à ne pas accorder son soutien, à réduire ou à suspendre son aide en cas de violation des droits de l'Homme perpétrée par la Tunisie. De plus, l'adoption d'instruments unilatéraux d'aide est libérée des contraintes et des conditions du droit international des traités. L'Union n'est liée que par les obligations et par les procédures que lui impose le droit européen³⁶⁷. Dès lors, il est difficile d'établir, sur le plan du droit, si l'octroi ou le refus d'une aide par l'Union européenne constitue une contrainte. Selon une partie de la doctrine³⁶⁸, l'octroi ou le refus d'une aide est en soi un acte discrétionnaire et, de ce fait, il ne peut être sanctionné qu'en cas d'abus de droit. Des auteurs notent à ce propos que « *s'agissant de l'aide bilatérale, (...) les pays en développement n'ont pas réussi, jusqu'ici, à limiter la compétence discrétionnaire des États dans l'octroi de leur assistance financière* »³⁶⁹. De ce fait, cette logique plaide en faveur d'un affermissement et d'une rationalisation de la politique extérieure de l'Union européenne de défense des droits de l'Homme, même si ce pouvoir discrétionnaire de l'octroi de l'aide montre qu'un long chemin reste à parcourir pour atteindre la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne.

Par ailleurs, il faut signaler le développement de l'instrument financier et sa mise en œuvre, non seulement en raison des efforts fournis par la Tunisie pour garantir le respect des droits de l'Homme, mais aussi sous l'effet des mutations de la construction européenne. Il ne faut pas négliger, à cet égard, les modifications apportées par le traité d'Amsterdam et le traité de Nice et surtout le traité de Lisbonne. Ces différents traités ont donné lieu à une nouvelle culture de la structuration de l'Union, surtout en matière de relations extérieures et d'action envers les pays tiers. C'est ainsi que l'article 21 TUE vise une bonne conjugaison de la défense des droits de l'Homme et de l'État de droit, avec la défense des intérêts fondamentaux de l'Union, de sa sécurité, de son indépendance et de son intégrité. Autrement dit, la mise en œuvre de l'accord d'association avec la Tunisie et la conditionnalité « droits de l'Homme », sont subordonnées au respect des intérêts stratégiques de l'Union européenne, comme l'a confirmé le Conseil

³⁶⁶ BARAV (V) et PHILIP (Ch), « Dictionnaire juridique des CE », Paris, PUF, p. 921.

³⁶⁷ Imed FRIKHA et Amine THABET, op. Cit. p. 238.

³⁶⁸ Voir Oscar SCHACHTER, « Les aspects juridiques de la politique américaine en matière des droits de l'Homme », (1977) 23 AFDI, p. 70.

³⁶⁹ Patrick DAILLIER, et Alain PELLET, « Droit international public », 7^{ème} éd., Paris, LGDJ, 2002, p. 443.

européen³⁷⁰. Il semble que cet article 21 TUE cristallise notamment la normativité et l'instrumentalisation que peuvent revêtir les relations extérieures de l'Union européenne avec les pays tiers à l'instar de la Tunisie. Désormais, les dispositions du traité de Lisbonne visent vraisemblablement à introduire une certaine influence de la politique étrangère de l'Union dans l'évolution du droit international³⁷¹, car le droit international influence, en quelque sorte, la diplomatie et la politique étrangère de l'Union européenne³⁷². Le traité de Lisbonne consolide ainsi la stratégie de l'Union consistant à « projeter » les droits de l'Homme dans ses relations avec la Tunisie.

A cela s'ajoute le cadre de base de l'instrument financier qui rend effective la conditionnalité insérée dans l'accord d'association entre la Tunisie et l'UE, à partir du partenariat euro-méditerranéen. C'est ainsi que, jusqu'en 1996, les protocoles financiers étaient l'instrument classique de coopération. Ils définissaient la participation communautaire au financement d'investissements destinés à contribuer à l'essor économique et social de la Tunisie. Cependant, les aides financières octroyées à la Tunisie sous forme de protocoles financiers bilatéraux dans le cadre de la Politique Méditerranéenne Globale (PMG) ou, ensuite, de la Politique Méditerranéenne Rénovée (PMR), se limitent aux objectifs de développement de l'industrie et de diversification de la production agricole...

L'instrument financier de la conditionnalité « droits de l'Homme » prévue dans l'accord d'association Tunisie-UE, trouve sa source dans le programme MEDA qui est l'instrument principal de gestion de l'aide dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen, lancé en novembre 1995 à Barcelone. Le programme MEDA a été créé pour encourager et accompagner les réformes économiques et sociales chez les partenaires méditerranéens, en vue de l'établissement de la zone euro-méditerranéenne de libre-échange à l'horizon 2010. Les fonds MEDA sont attribués bilatéralement, dans le cadre des Programmes indicatifs nationaux, alors que le Programme indicatif régional couvre des activités multilatérales.

Le Programme Indicatif National tunisien donne la priorité au processus de privatisation, à la réhabilitation du secteur financier, et à la réforme du système éducatif secondaire et

³⁷⁰ Secrétariat Général du Conseil, « Conclusions – Conseil européen du 16 septembre 2010 », EUCO 21/10, CO EUR 16, CONCL 3, 12 p., p. 2, § 3 du I sur les « relations avec les partenaires stratégiques » : « Conformément au traité de Lisbonne et à la stratégie européenne de sécurité, l'Union européenne et ses États membres agiront de manière plus stratégique afin que l'Europe puisse jouer le rôle qui lui revient sur la scène internationale. Cette dernière doit pour cela pouvoir identifier clairement ses intérêts et objectifs stratégiques à un moment donné et mener une réflexion ciblée sur les moyens de les défendre plus résolument. Le Conseil européen demande que les synergies entre l'Union européenne et le niveau national soient améliorées, conformément aux dispositions des traités, que la coordination entre les acteurs institutionnels soit renforcée, que toutes les politiques et tous les instruments pertinents soient mieux intégrés et que les rencontres au sommet avec les pays tiers soient utilisées plus efficacement ».

³⁷¹ Voir dans ce sens, Gregory Ivanovic TUNKIN, « Droit international public : problèmes théoriques », A. Pedone, Paris, 1965, p. 168-173.

³⁷² *Ibid.*, p. 173-184.

universitaire. La Tunisie reçoit au titre de MEDA I la somme totale de 458 millions d'euros. En plus de cette somme, la Banque européenne d'investissement lui a accordé jusqu'ici 620 millions d'euros.

MEDA II continuera à soutenir les programmes d'ajustement structurel et le développement du secteur privé, attachant une attention toute particulière aux femmes chefs d'entreprise. Le développement de la société civile accompagnera le processus de réforme structurelle dans le but d'un développement social équilibré.

Toutefois, cet instrument MEDA I et II en faveur des réformes démocratiques et des droits de l'Homme est presque inopérant. C'est d'ailleurs pour cette raison que certaines analyses voient dans le processus de Barcelone un projet général et généreux, mais dépourvu de conditionnalité politique³⁷³. Par contre, plusieurs projets relatifs aux droits de l'Homme, aux principes démocratiques, à l'État de droit et à la société civile, ont été financés non pas par MEDA, mais par MEDA démocratie. L'IEDDH (L'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme) a été conçue comme un complément au programme MEDA Démocratie, insaturé en 1996, initié par le Parlement européen, qui a précédé la création du partenariat, et qui reste en fonctionnement dans le cadre des relations euro-méditerranéennes préexistantes. Les projets principaux de ces programmes sont : l'appui à la démocratie, le soutien de l'État de droit, le soutien aux libertés d'expression et d'association et la protection, notamment, des droits des femmes et des enfants.

Le programme a réussi à traiter les thèmes les plus pertinents en matière de démocratie et de droits de l'Homme dans la région. Le bilan positif provient aussi du fait que les projets étaient bien conçus, efficaces et adaptés aux besoins. Cependant, la même évaluation a permis d'identifier certaines insuffisances dans la mise en œuvre du programme. Ainsi, on signale que les stratégies au niveau des droits de l'Homme en Tunisie devraient être complètement revues à cause de la modestie des résultats et de la faible coopération des autorités tunisiennes³⁷⁴.

Il est à noter que contrairement à l'instrument MEDA, MEDA démocratie vise uniquement le volet régional, c'est-à-dire que ce programme couvre aussi les aides destinées aux PECO, ce qui soulève des questions quant à l'efficacité de cet instrument financier dans une période de déficit démocratique en Tunisie. On peut en déduire que la disparité des ventilations budgétaires régionales provient peut-être des spécificités géopolitiques ; cependant, on note une augmentation du soutien financier depuis la conclusion de l'Accord. La mobilisation des fonds européens pour la période qui a suivi l'entrée en vigueur de l'accord, à travers l'instrument

³⁷³ Voir Béatrice HIBOU et Luis MARTINEZ, « Le partenariat euro-maghrébin : un mariage blanc ? », Les études du CERI, n° 47, novembre 1998.

³⁷⁴ Voir rapport final sur l'évaluation de programme MEDA pour la démocratie, Bruxelles mars 1999.

MEDA (I et II), a atteint 1 094 M d'euros sous forme de dons, et 2 424 M d'euros sous forme de prêts à long terme soit 3 518 M d'euros en tout. Cela fait de l'UE le premier partenaire commercial de la Tunisie (70% du commerce extérieur de la Tunisie), le premier fournisseur d'aide et également le premier investisseur dans ce pays. L'Union européenne a, d'ailleurs, obtenu l'engagement de la part de la Tunisie de mettre en œuvre des réformes politiques et structurelles, en contrepartie, notamment, des mesures d'accompagnement MEDA. Ces réformes sont ciblées vers les droits de l'Homme, la démocratisation, l'État de droit et la société civile. Ces différents thèmes qui sont lancés depuis la déclaration de Barcelone, et qui cautionnent l'octroi des aides européennes, ont subi une évolution avec le temps comme, par exemple, l'insertion du principe de la bonne gouvernance. L'élargissement du champ d'application des dispositifs d'incitation au respect des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit, caractérise non seulement l'accord d'association avec la Tunisie, mais également les différents accords avec les États d'Afrique du Nord. Cette particularité soulève toutefois une disparité dans l'approche de l'Union européenne en matière de respect des droits de l'Homme dans ses relations avec ces États. Cette réalité suscite de nombreuses interrogations concernant les périmètres et les enjeux des dispositifs utilisés par l'Union afin d'inciter ces partenaires nord-africains au respect des droits de l'Homme et de l'État de droit. Ces dispositifs traduisent *in fine* « l'ambiguïté de l'insertion de considérations tirées des droits de l'Homme dans les relations extérieures de l'Union européenne »³⁷⁵. En effet, les critères de la mise en œuvre d'une politique incitative au respect des droits de l'Homme dans l'application de différents accords d'association avec les États de l'Afrique du Nord demeurent amplement influencés par les enjeux politiques et géostratégiques de l'Union. Il apparaît que le régime autoritaire en Tunisie n'a pas empêché l'Union de favoriser l'approche incitative en accordant des enveloppes budgétaires non négligeables au profit de la question du respect des droits de l'Homme.

Toutefois, la réalité en Tunisie a montré que ces efforts incitatifs en faveur du respect de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE n'étaient pas suffisants pour mettre en œuvre la conditionnalité politique, ni garantir la démocratisation de ce pays partenaire. Cette analyse ouvre la porte à des mesures négatives et contraignantes en vertu du texte de l'accord d'association.

³⁷⁵ Joël RIDEAU, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 67.

B. La dimension coercitive et menaçante de la clause « droits de l'Homme »

Certes, la conditionnalité de la clause « droits de l'Homme » inscrite à l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE suscite un débat juridique à propos de la légitimité et de l'efficacité du recours à ce dispositif conventionnel en vue de garantir l'engagement des parties au respect des droits de l'Homme. Cependant, le véritable dilemme se situe au niveau des conditions dans lesquelles des mesures pourraient être envisagées en cas de violation de cette clause. C'est ainsi que le professeur Saïd HAMMAMOUN a écrit : « *Il s'agit là d'une conséquence logique de son aspect conventionnel dès lors que son respect constitue une exigence ayant, du point de vue juridique, la même force obligatoire que les autres dispositions de l'accord si ce n'est la condition sine qua non de celui-ci* »³⁷⁶. Concrètement, il faut lier l'article 2 de l'accord d'association à l'article 90 de ce même accord, qui prévoit : « 1. Les parties prennent toute mesure générale ou particulière nécessaire à l'accomplissement de leurs obligations en vertu du présent accord. Elles veillent à ce que les objectifs fixés par le présent accord soient atteints. 2. Si une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Auparavant elle doit, sauf cas d'urgence spéciale, fournir au Conseil d'association toutes les informations pertinentes nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties.

Le choix doit porter par priorité sur les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement du présent accord. Ces mesures sont notifiées immédiatement au Conseil d'association et font l'objet de consultations au sein de celui-ci à la demande de l'autre partie ».

Il en découle que le caractère « élément essentiel » de la conditionnalité au respect des droits de l'Homme représente une condition légale de mesures négatives allant jusqu'à la suspension de l'accord. Or, la portée juridique de cette forme de conditionnalité ne se conçoit pas uniquement par rapport au fait que le respect de ces droits est qualifié d'élément essentiel dans l'accord. Tout simplement, compte tenu de sa nature d'obligation juridique, il va de soi que l'obligation de respecter ces droits s'impose à tous les États, indépendamment de tout accord international, y compris avec l'Union européenne³⁷⁷. Il suffit, à cet égard, de rappeler le processus de la conventionnalisation de la clause pour s'en rendre compte³⁷⁸. Cependant, la qualification de la clause de l'article 2 d' « élément essentiel » ne concrétise pas uniquement le caractère essentiel de ces droits, mais aussi la finalité poursuivie, qui est alors déterminante.

³⁷⁶ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit p. 164.

³⁷⁷ Idem, p. 165.

³⁷⁸ Voir Karin ARTS, « *Integrating Human Rights into Development Cooperation* », Den Hague, Kluwer Law International, 2000, p. 193.

Autrement dit, la qualification de cette clause en tant qu'élément essentiel vise principalement à rendre applicable une règle du droit des traités précisant les effets juridiques de non-exécution d'une disposition essentielle³⁷⁹. Sa valeur juridique tient moins à ce que ces droits sont qualifiés d'« élément essentiel » par les parties de l'accord, qu'au besoin de l'Union européenne de bénéficier d'une base juridique solide lui permettant le recours à la suspension de l'accord³⁸⁰. Par conséquent, l'Union a opté pour l'extension des effets d'inexécution, en l'occurrence la mesure de suspension prévue par l'article 60, alinéa b de la Convention de Vienne³⁸¹, en cas de violation de la clause « droits de l'Homme » en vue de justifier la mesure de suspension de l'accord d'association avec la Tunisie. Cette démarche négative de la clause « droits de l'Homme » a été confirmée par la CJCE dans l'affaire Portugal c. Conseil. La Cour avait alors précisé que le caractère « élément essentiel » de la clause vise à permettre d'« exercer le droit d'obtenir, en vertu du droit international, la suspension ou la cessation d'un accord de coopération au développement lorsque le pays tiers n'a pas respecté les droits de l'Homme »³⁸². Cette affaire est très intéressante car il en ressort l'aspect fonctionnel recherché par l'Union européenne à travers la clause « droits de l'Homme » ; c'est ainsi que l'Avocat général de la Cour, dans cette affaire, avait considéré que l'insertion de la clause « élément essentiel » portant sur l'obligation de respecter les droits de l'Homme « a une valeur fonctionnelle car elle vise à permettre à la Communauté l'exercice du droit d'obtenir la résolution de l'accord conformément à l'article 60 de la Convention de Vienne, lorsque l'État tiers n'a pas respecté les droits de l'Homme, (...), c'est d'ailleurs cette portée et non une autre qu'à la référence faite par l'accord au respect des droits de l'Homme »³⁸³.

De sa part, la Commission européenne a précisé que l'objectif de l'insertion de cette clause « élément essentiel » est de se procurer une base juridique solide au regard du droit international « pour suspendre ou dénoncer un accord en cas de violations graves des droits de l'Homme ou d'interruption sérieuse d'un processus démocratique »³⁸⁴.

³⁷⁹ Joe VERHOEVEN, « La Communauté européenne et la sanction internationale de la démocratie et des droits de l'Homme », in E. YAKPO, T. BOUMEDRA (dir.), Mélanges M. BEDJAOU, La Haye, Kluwer Law International, 1999, p. 771-790.

³⁸⁰ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 166.

³⁸¹ L'article 60 de la Convention de Vienne prévoit : « Une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie. (...) b. une partie spécialement atteinte par la violation à invoquer celle-ci comme motif de suspension de l'application du traité en totalité ou en partie dans les relations entre elle-même et l'État auteur de la violation ».

³⁸² CJCE, affaire *Portugal c. Conseil*, du 3 décembre 1996, Recueil. 1996-12, I-6190, point 23.

³⁸³ Voir les conclusions de l'Avocat général A. La Pergola dans l'affaire précitée.

³⁸⁴ COM (95) 216 final, Communication de la Commission sur « la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », 23 mai 1995, p. 3.

Par ailleurs, cet aspect négatif de la clause « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association avec la Tunisie, bien qu'il comporte un danger de suspension de l'accord, paraît, en pratique, plus incitatif que contraignant. La Commission européenne a confirmé cette idée en précisant que la clause « élément essentiel » s'inscrit dans « l'esprit d'un engagement commun sur le respect et la promotion des valeurs universelles et non dans le sens d'une relation de conditionnalité »³⁸⁵. Autrement dit, l'Union européenne cherche à ne pas limiter le système de la clause « droits de l'Homme » à sa seule dimension négative : la suspension.

Il n'en demeure pas moins qu'une telle construction a été sévèrement critiquée par la doctrine. Le professeur Joe VERHOEVEN a affirmé que, contrairement aux apparences, l'utilisation de la formule « élément essentiel » par l'Union européenne ne vise pas l'application de la procédure générale de suspension prévue par l'article 65 de la Convention de Vienne, mais la volonté d'y déroger³⁸⁶. En effet, cet article 65 dispose, dans son premier paragraphe, qu'une partie qui invoque un motif pour mettre fin à un traité, ou pour s'en retirer, ou en suspendre l'application, doit notifier sa prétention à l'autre partie. Le deuxième paragraphe dudit article prévoit d'autres exigences procédurales relatives au délai et aux objections. Se pose dès lors la question de savoir si l'Union européenne est tenue de respecter la procédure prévue par cet article lorsqu'elle décide de suspendre son accord d'association avec la Tunisie en réaction à la violation de la clause « élément essentiel » de l'article 2. Cependant, il faut admettre la complexité de la question de la suspension de l'accord au niveau du droit international. C'est pourquoi, on trouve une certaine vision doctrinale qui affirme que, si les règles de procédures prévues dans l'article 65 de la Convention de Vienne s'appliquent dans les cas prévus par cette Convention, parmi lesquels on trouve le cas fondé sur la violation d'un élément essentiel de l'accord (article 60), il ne faut pas en déduire un droit de suspension³⁸⁷. Il ressort, en effet, de ces règles procédurales l'obligation de notifier les mesures à prendre et de respecter un délai minimum de trois mois entre la violation et la sanction, alors qu'en droit international coutumier, la règle consiste à porter la volonté de suspendre un traité à la connaissance des autres parties par tout moyen approprié. La modalité décrite dans l'article 65 de la Convention de Vienne a « pour but d'empêcher que la nullité, la fin ou la suspension de l'application d'un traité puisse être arbitrairement invoquée comme simple prétexte pour s'affranchir d'une obligation gênante »³⁸⁸.

³⁸⁵ Idem COM (95) 216 final.

³⁸⁶ Joe VERHOEVEN, « La Communauté européenne et la sanction internationale de la démocratie et des droits de l'Homme », in E. YAKPO, T. BOUMEDRA (dir.), *Mélanges M. BEDJAOUI*, La Haye, Kluwer International, 1999, p. 782.

³⁸⁷ Voir Francesco CAPOTORTI, « L'extinction et la suspension des traités », RCADI, Leyden, 1971, tome 3, p. 568-569 ; Voir aussi Mohammed GOMAA, « *Suspension or termination of treaties on grounds of breach* », *The Hague/Boston*, Martins Nijhoff, 1996.

³⁸⁸ Voir le Rapport de la Commission à l'Assemblée générale, paragraphe 1 du commentaire du projet d'article 62, *Annuaire de la Commission de droit international*, 1966, vol. II, p. 285.

En d'autres termes, la réglementation procédurale de l'article 65 vise à exclure une éventuelle suspension automatique. La stabilité des rapports juridiques en dépend.

La complexité de cette question s'accroît davantage encore dans l'ordre juridique européen. Au fond, la véritable question qui se pose, à cet égard, n'est pas celle de savoir si l'Union européenne est liée par les règles de droit international public, mais plutôt celle relative aux effets de celui-ci dans l'ordre communautaire. Or, si la première problématique ne fait plus de doute, à tout le moins en ce qui concerne l'exercice de ses compétences sur le plan international (essentiellement à partir de quelques jurisprudences de la CJCE)³⁸⁹, force est de reconnaître que la seconde est loin d'être résolue³⁹⁰. Concernant la question de savoir si la procédure prévue dans l'article 65 de la Convention de Vienne est d'une application générale, on peut considérer que rien n'empêche les parties à un accord de convenir de soumettre la suspension à des dispositions spécifiques prévues à cet effet dans l'accord lui-même. Autrement dit, la soumission de la suspension aux règles de procédures de l'article 65 de la Convention de Vienne dépend de l'existence ou non de procédures spécifiquement prévues ou négociées à cet effet dans le traité lui-même³⁹¹. Ceci suppose que dans le cas où l'accord ne prévoit aucune disposition spécifique en la matière, la décision de la suspension doit être prise en conformité avec les règles de procédure du droit international des traités³⁹². C'est pourquoi, en vue de clarifier les mesures à prendre en cas de non-respect des droits de l'Homme, l'article 90 de l'accord d'association Tunisie-UE prévoit que : « Les parties prennent toute mesure générale ou particulière nécessaire à l'accomplissement de leurs obligations en vertu du présent accord ». Néanmoins, ni l'article 2 ni cet article 90 de l'accord ne précisent la nature des sanctions à prendre en cas de violation des droits de l'Homme, malgré le fait que le respect des droits de l'Homme représente un élément essentiel de l'accord d'association Tunisie-UE. Cette situation nécessite le retour aux dispositions de la Convention de Vienne pour déclencher les procédures de sanction en cas de violation des droits de l'Homme. En d'autres termes, le fait qu'une procédure de suspension ne soit pas prévue dans le corps de l'accord n'implique pas que les parties sont dispensées d'observer le respect des règles pertinentes du droit international des traités.

Aux termes de l'article 60 alinéa 1 de la Convention de Vienne « une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie ». Il s'agit, par

³⁸⁹ CJCE, C-286/90, 24 novembre 1992, affaire *Poulsen et Diva Navigation*, Rec. I-6019.

³⁹⁰ Voir Philippe MANIN, « L'influence du droit international sur la jurisprudence communautaire », in SFDI, *Droit international et droit communautaire : perspectives actuelles*, Paris, A. Pedone, 2000, p. 153-168.

³⁹¹ Voir Joe VERHOEVEN, « Droit international public », Bruxelles, Larcier, 2000, p. 438-441.

³⁹² Voir Mohammed GOMAA, op. cit., p. 160-161.

conséquent, de la suspension de l'accord, bien que ce dernier subsiste, et seules les normes qu'il contient cessent provisoirement de produire leurs effets ; elles reviendront à la vie juridique dès que prendra fin cette suspension puisque le traité demeure³⁹³, à moins que l'accord n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement (par référence à l'article 72 alinéa 1 de Convention de Vienne). Par ailleurs, pour le professeur Robert DEL PICCHIA, le volet politique des accords d'association euro-méditerranéens, à l'instar de l'accord d'association Tunisie-UE, en l'absence de mécanisme d'évaluation, « *n'a jamais donné lieu à l'application de sanctions à la différence du mécanisme prévu par l'article 96 de l'accord de Cotonou avec les pays ACP* »³⁹⁴. Cela explique le fait que la procédure de suspension n'a jamais eu lieu contre les PTM en général, et la Tunisie en particulier, malgré les violations des droits de l'Homme mises en évidence par les ONG ainsi que par le Parlement européen. D'autant plus que les dispositions qui entourent les conditions de suspension de l'accord se caractérisent par une certaine flexibilité, afin que les partenaires puissent s'entendre et, surtout, pour ne pas rompre le dialogue. La pratique européenne face à d'éventuelles violations des droits de l'Homme en Tunisie semble privilégier l'approche diplomatique déclarative à l'action coercitive ou répressive. En effet, les mesures restrictives adoptées à l'encontre d'États ou de gouvernements à la suite de la constatation de violations des droits de l'Homme apparaissent comme sporadiques, exceptionnelles, sélectives et non systématiques. Un inventaire schématique et géographique de ces mesures donne l'impression que l'Union ne se montre ferme qu'à l'égard d'États en situation de faiblesse, vulnérables économiquement et militairement démunis³⁹⁵. Même dans ce cas, les sanctions semblent constituer l'*ultima ratio*, à laquelle l'Union européenne se résout lorsque des pressions moins accentuées sont demeurées infructueuses³⁹⁶. Cette rigidité de la part de l'Union peut provoquer des conséquences indésirables sur les rapports de coopération et ainsi, sur le volet humanitaire. L'accord d'association Tunisie-UE, à l'instar des différents accords Euromed, peut être porteur de certaines attentes lorsque des populations rencontrent un écho à leurs aspirations dans les paragraphes consacrés à la mise en place d'un État de droit et à la modernisation politique et économique des sociétés. L'espoir notamment présent est que l'arrimage à l'Europe permettra de surmonter les blocages internes à la démocratisation, à l'instar du cercle vertueux

³⁹³ Voir Catherine KOSMA, « La sanction en droit international », article rédigé dans le cadre du colloque intitulé « la sanction en droit », Université de Lyon 3, le 27 novembre 2003.

³⁹⁴ Robert DEL PICCHIA, « Rapport, accord euromed, Tunisie-UE », Sénat français, session ordinaire n° 233, 2004-2005.

³⁹⁵ Jusqu'à la fin de l'année 2007, les États auxquels des mesures restrictives effectives ont été appliquées pour violation des droits de l'Homme sont : L'Angola, la Côte d'Ivoire, la RCD, le Liberia, la Libye, le Nigeria, le Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, L'Afghanistan, la Birmanie, Le Myanmar, l'Indonésie, l'Iran, l'Irak, le Liban.

³⁹⁶ Voir AUVRET-FINCK (J.), « Les procédures de sanction internationale en vigueur dans l'ordre interne de l'Union et la défense des droits de l'Homme dans le monde », RTDE, Janvier-Mars 2003, p. 14.

enclenché dans les démocraties du sud de l'Europe, comme la reconnaissance de la liberté d'expression qui suppose l'acceptation d'informations critiques sur les régimes en place. Or l'expression démocratique dans la région reste placée sous la menace de la répression, comme l'illustre le cas tunisien³⁹⁷. Cette réalité de la mise en œuvre de l'aspect négatif de la clause « droits de l'Homme », contenue dans l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, lorsqu'il s'agit de prendre des mesures de sanctions face à des violations des droits de l'Homme, ne nie pas, toutefois, l'existence de tout un arsenal de sanctions, détenu par la Commission européenne. C'est ainsi que la Commission a prévu des procédures dans le cadre de la clause dite « bulgare » qui est une clause générale de non-exécution. Cette clause exige que, si une partie considère que l'autre n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose l'accord, elle peut prendre des mesures appropriées en suivant une procédure de consultations préalables auprès du Conseil d'association. Parmi les sanctions de cette procédure, on trouve la suspension des contacts bilatéraux à haut niveau, la suspension des ventes d'armes, l'interruption de la coopération militaire, voire même la suspension de la coopération. Cependant, et encore une fois, malgré l'existence de ces mesures, on constate une mollesse au niveau de leur application. Une telle situation suscite certaines interrogations quant à la mise en œuvre de l'aspect négatif et contraignant de la clause « droits de l'Homme », voire sur la raison d'être et l'efficacité de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. Selon le professeur Rémy LEVEAU, les divergences entre les États européens constituent, pour certains, des motifs pour expliquer l'inefficacité des mesures tendant à protéger les droits de l'Homme³⁹⁸. De son côté, le professeur Jean-François FLAUSS regrette que la clause relative aux droits de l'Homme de l'article 2 de l'accord, ne soit susceptible de jouer que pour les violations massives des droits de l'Homme³⁹⁹. Cependant, il faut signaler qu'une doctrine considère que par « *essence, toute idée de sanction contient le germe de l'arbitraire* »⁴⁰⁰. La dimension coercitive de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE participe à appréhender le cadre théorique de la notion d'association avec l'Union et de la notion d'égalité entre les deux parties de l'accord. Elle renvoie une image problématique de l'équilibre contractuel⁴⁰¹, et ce d'autant plus que l'article 2 de l'accord ne présente pas de définition claire et consensuelle des droits de l'Homme, de la

³⁹⁷ Voir Béatrice HIBOU et Luis MARTINEZ, « Le partenariat euro-maghrébin : un mariage blanc ? », Les études du CERI, n° 47, novembre 1998.

³⁹⁸ Rémy LEVEAU, « Le partenariat euro-méditerranéen, la dynamique de l'intégration régionale », Rapport du groupe de travail présidé par Rémy LEVEAU, La documentation française, Paris, juillet 2000.

³⁹⁹ Jean-François FLAUSS, « Droits de l'Homme et relations extérieures de l'Union européenne », in L'Union européenne et les droits fondamentaux, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 164.

⁴⁰⁰ Nadia Nanké TABIOU, « Les sanctions économiques internationales et la Communauté européenne », DEA, Université Aix-Marseille III, 1996/1997.

⁴⁰¹ Voir dans ce sens : Francesco CAPOTORTI, « L'extinction et la suspension des traités », *RCADI*, tome 134, 1971-III, p. 417-587, p. 549.

démocratie et de l'État de droit. Les dispositions de cet article 2 se limitent à donner des éléments d'appréciation de ces notions, en faisant référence aux obligations et engagements envers les instruments internationaux de ce domaine. Même si cette référence à ces instruments internationaux confirme indirectement que ces droits sont universels, indivisibles et interdépendants, l'imprécision du texte de l'accord d'association offre une marge de manœuvre considérable aux parties de l'accord pour définir les notions de droits de l'Homme, les principes démocratiques ainsi que l'État de droit. Cela touche de manière significative la procédure coercitive en cas d'une violation « présumée » des droits de l'Homme ou des principes démocratiques. A ce propos, le professeur Jean-François AKANDJI-KOMBE a écrit : « *L'objet de ces procédures n'est manifestement pas de promouvoir une gestion collective des situations de crise en matière de droits de l'Homme, mais plutôt de poser des préalables à une décision souveraine d'un État partie et, par conséquent, d'introduire des garanties pour l'État visé par cette décision. On observera par ailleurs que ces procédures révèlent un évident déséquilibre des forces en présence qui explique que, dans la pratique, la mise en œuvre des clauses de non-exécution sera, comme par le passé, toujours l'apanage de la partie européenne* »⁴⁰². Ce constat est également valable dans les accords conclus par l'Union européenne avec les États ACP. La dimension coercitive et négative de la clause « élément essentiel » de l'accord de Cotonou témoigne d'une pratique qui oscille entre les dispositions du droit international des traités et le droit européen en cas de violation présumée des droits de l'Homme. Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur l'importance de la responsabilité partagée entre les deux partenaires au regard de leurs approches de partenariat en matière de droits de l'Homme, se pose clairement l'épineuse question de l'utilisation de la dimension coercitive de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. La facette négative et menaçante de la clause « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord repose sur l'évaluation du respect des engagements pris par la Tunisie en matière de droits de l'Homme. Quoique ces engagements soient évalués en vertu du droit international des traités, la dimension négative de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE demeure tributaire de l'évaluation des institutions de l'Union en application du droit européen.

Dès lors, entre le droit international des traités et le droit européen, il faut trouver une base juridique très solide pour mettre en application les sanctions en cas de violations des droits de l'Homme et de la non-exécution de l'obligation de l'article 2 de l'accord d'association. La sanction est, certes, une caractéristique fondamentale de la règle de droit, mais sanctionner sans

⁴⁰² Jean-François AKANDJI-KOMBÉ, « Les accords entre l'Union européenne (UE) et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (Accord de Cotonou) », *op. cit.*, p. 499-500.

tomber dans l'arbitraire, c'est-à-dire rendre la justice, constitue un enjeu majeur pour la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme.

Paragraphe 2 : La compétence de l'UE dans l'élaboration de la clause « droits de l'Homme »

« La question de la validité juridique de la clause de conditionnalité droits de l'Homme renvoie à un débat complexe dont les incertitudes sont loin d'être dissipées »⁴⁰³ : c'est par ces mots que le professeur Saïd HAMMAMOUN décrit la raison d'être juridique de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. Effectivement, les travaux relatifs à la recherche d'une base légale à l'élaboration de la clause « droits de l'Homme » et à son insertion dans l'accord d'association Tunisie-UE sont abordés sous plusieurs angles, et aboutissent à des réflexions divergentes. Cependant, une chose est sûre : la clause de l'article 2 de l'accord est un outil juridique à la croisée des chemins entre le droit international et le droit de l'Union.

De plus, la question du respect des droits de l'Homme a été renforcée dans l'ordre constitutionnel européen par le traité de Lisbonne. Interagissant avec les principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne conformément aux articles 21 TUE et 207 TFUE, la normativité de cette question dans les accords avec les pays tiers relève du domaine des compétences partagées entre l'Union et les États membres. Cela explique le caractère mixte de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne.

Conséquemment, la portée juridique de cette clause « droits de l'Homme » n'est pas liée uniquement à ce que ces droits sont qualifiés d'éléments essentiels dans l'accord. Compte tenu de leur caractère d'obligation juridique en droit international⁴⁰⁴, il va de soi que ces droits ont acquis une reconnaissance considérable au-delà même de tout engagement inter-étatique. Dès lors, si une telle qualification doit conserver un intérêt autonome, ce n'est pas uniquement le caractère essentiel de ces droits, mais la finalité poursuivie qui est alors déterminante⁴⁰⁵. Autrement dit, la capacité de l'Union européenne à promouvoir les droits de l'Homme à travers la clause de l'article 2 de l'accord d'association (A) est à croiser avec la recherche d'une base juridique de mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme » (B).

⁴⁰³ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. P. 19.

⁴⁰⁴ L'obligation de respecter les droits de l'Homme est confirmée à plusieurs reprises par la Cour International de Justice, par exemple l'affaire de la *Barcelona Traction, Rec.*, CIJ, 1970, p. 32.

⁴⁰⁵ Voir Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. P. 10.

A. La capacité de l'UE à promouvoir les droits de l'Homme à travers la clause de l'article 2

S'interroger sur la vocation de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme conduit inévitablement à débattre de sa légitimité pour le faire et, aussi, de sa capacité à promouvoir les droits de l'Homme à travers la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. En d'autres termes, il convient de répondre à deux questions essentielles : l'Union européenne « peut-elle » promouvoir les droits de l'Homme ? Et « doit-elle » promouvoir ces droits via l'insertion de la clause de l'article 2 de l'accord avec la Tunisie ?

Il est vrai que l'Union européenne œuvre pour la promotion des droits de l'Homme avec la Tunisie, à divers niveaux, et ce, grâce à un instrument primordial : le dialogue politique. Ce dialogue est une composante principale de la grande majorité des rapports conventionnels qu'entretient l'Union européenne avec ses partenaires⁴⁰⁶. Même en l'absence de clauses particulières le prévoyant dans certains accords, l'Union européenne tente d'instaurer et de maintenir un dialogue spécifique relatif aux droits de l'Homme et ceci suppose, en réalité, autant de formules que de « dialogues ». Le professeur Emmanuel DECAUX l'a indiqué qu'il y a « *des dialogues tous azimuts, au coup par coup, des dialogues ad hoc, voire des dialogues improvisés, sans objectifs, ni boussole* »⁴⁰⁷. C'est pourquoi, dans la perspective de redonner une cohérence et, surtout, un minimum de rationalité, le Conseil a adopté le 13 décembre 2001, des « lignes directrices de l'UE en matière de dialogue sur les droits de l'Homme »⁴⁰⁸, après plusieurs années de dialogues politiques déclenchés par l'Union sur ce sujet. En fait, l'Union européenne avait esquissé, depuis quelques années, une « diplomatie des droits de l'Homme »⁴⁰⁹. Cette diplomatie a eu notamment des retombées sur l'accord d'association conclu avec la Tunisie, accord dans lequel est insérée la clause « droits de l'Homme » de l'article 2 qui fait référence non seulement au respect des droits de l'Homme, mais aussi à la démocratie et à l'État de droit. Certaines doctrines relient la capacité de l'Union européenne à promouvoir les droits de l'Homme avec ses partenaires, à travers les rapports conventionnels d'association, à l'avènement de « l'Europe politique » qui fait suite au traité de Maastricht sur l'Union européenne signé le 7 février 1992. Ce traité a pour objectifs : le renforcement de la légitimité démocratique des institutions, l'amélioration de l'efficacité des institutions, le développement de la dimension sociale de la Communauté européenne et l'institution d'une politique étrangère et de sécurité

⁴⁰⁶ Voir Imed FRIKHA et Amine THABET, op. Cit. p. 271.

⁴⁰⁷ Emmanuel DECAUX, « Les dialogues sur les droits de l'Homme, types, conditions, objectifs et évaluation », Droits fondamentaux, n°2, Janvier – Décembre 2002, p. 101.

⁴⁰⁸ Texte in Union européenne, Rapport annuel sur les droits de l'Homme 2002, annexe 15, pp. 257-264.

⁴⁰⁹ Emmanuel DECAUX, « La PESC et la diplomatie des droits de l'Homme », dans A. FENET et A. SINAY-CYTERMANN (dir.), *Union européenne : intégration et coopération*, Paris, PUF, 1995, p. 223.

commune. Dans ce sens, le professeur Loïc ROBERT a affirmé : « *ce n'est qu'à partir de là que l'on peut parler de l'Union européenne comme un acteur politique sur la scène internationale. Il n'est donc pas étonnant que la diplomatie européenne des droits de l'Homme ait véritablement débuté dans les années 1990 (...) c'est une des conditions sine qua non pour laquelle l'Union européenne peut prétendre promouvoir les droits de l'Homme* »⁴¹⁰. Cependant, il est à signaler que l'avènement de « l'Europe politique » a suscité, d'un côté, l'engagement de l'Union européenne à intensifier l'intégration du dialogue en matière de droits de l'Homme et de démocratisation dans tous les aspects de sa politique extérieure (le « *mainstreaming* »), mais, d'un autre côté, a conduit au traitement au cas par cas, des objectifs et des thèmes du dialogue, avec une certaine flexibilité en matière de la méthode. Ceci confirme l'incohérence et l'éclatement de l'approche européenne en la matière⁴¹¹. En effet, on compte toujours plusieurs types de dialogues politiques :

En premier lieu, les simples démarches diplomatiques, et les déclarations de l'Union européenne auprès des gouvernements des États tiers en vue de promouvoir les droits de l'Homme *via* les démarches diplomatiques et les déclarations, l'Union européenne fait état de ses préoccupations devant les atteintes aux droits de l'Homme, à propos, notamment, de la liberté d'expression, de la détention illégale, de la torture, de la peine de mort, de la protection des enfants, de la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile. Cela atteste que l'Union européenne « *ne s'accommode plus, en effet, de l'instauration de relations exclusivement commerciales avec ses partenaires tiers. Elle persiste à vouloir être perçue mondialement comme une entité de référence en matière de normes et de valeurs* »⁴¹². L'intégration de la question du respect des droits de l'Homme dans la diplomatie économique et commerciale participe effectivement à la projection des valeurs de l'Union.

En second lieu, il convient de mentionner le dialogue politique, qui comporte des consultations en matière de droits de l'Homme, à l'instar des consultations qui, par exemple, ont été engagées avec la Russie depuis 2005. Les consultations consistent à organiser des réunions semestrielles avec la Troïka (Conseil, Commission et Parlement) pour réaliser une meilleure coordination avec les pays concernés au niveau de l'action internationale en faveur de la promotion des droits de l'Homme, notamment au sein des organisations internationales.

A cela s'ajoute, le dialogue spécifique sur les droits de l'Homme en l'absence de clause particulière dans les rapports conventionnels. Ce dialogue, mené au plus haut niveau politique,

⁴¹⁰ Loïc ROBERT, « Les clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords internationaux conclus par la Communauté européenne, ambitions et réalité », Mémoire de Master 2 Droit public parcours droit public fondamental, Université Jean Moulin LYON 3, p. 21.

⁴¹¹ Voir Imed FRIKHA et Amine THABET op. Cit. p. 272-287.

⁴¹² J. LEBULLENGER et C. FLAESCH-MOUGIN, « Association, partenariat et coopération », ADUE, 2012, spéc. p. 950.

est souvent complété par des programmes d'échanges et de coopération technique. Il est fondé sur des principes et des critères arrêtés d'un commun accord avec l'État tiers et couvrant les sujets de grande préoccupation pour l'Union, essentiellement la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs à la protection des droits de l'Homme, la protection des droits civils et politiques et l'indépendance de la justice. C'est donc un dialogue « à la carte ». A titre d'exemple, l'Union européenne entretient ce dialogue avec la Chine depuis 1997, et avec l'Iran depuis 2002.

En outre, il existe le dialogue institutionnalisé, mené dans le cadre du dialogue politique avec des partenaires liés par un accord d'association ou de coopération. C'est le cas du dialogue entretenu avec les PTM, à l'instar de la Tunisie. Ce dialogue implique toutes les institutions européennes agissant de concert, notamment le Conseil, la Commission et le Parlement européen ; il est assuré au niveau bilatéral grâce à son insertion systématique dans les rencontres cycliques des instances créées par l'accord d'association. Le rôle joué par le Parlement européen est fondamental à ce niveau : il contribue à la promotion des droits de l'Homme par la participation à la formulation et à la mise en œuvre des politiques européennes dans le domaine, par l'adoption de résolutions⁴¹³, par l'envoi de missions en Tunisie, par l'envoi et la réception de délégations interparlementaires. Il est à noter, d'ailleurs, que le rôle pivot du Parlement se manifeste essentiellement à deux niveaux dans l'établissement des dispositions de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE : dans le cadre des discussions en son sein, et dans le cadre de la procédure de conclusion de l'accord. Certaines doctrines considèrent le Parlement européen comme le gardien des valeurs de l'Union, du fait de sa capacité à « *transformer la protection des droits de l'Homme en instrument d'influence sur la scène internationale* »⁴¹⁴. D'autant plus que, depuis l'Acte unique européen, le Conseil ne peut conclure un accord international avec un pays tiers qu'après avoir eu l'avis conforme du Parlement. C'est pourquoi, le Parlement dispose d'un droit de veto, en vertu de son approbation obligatoire pour conclure l'accord. Il est ainsi évident que le Parlement européen peut influencer l'insertion de la clause « droits de l'Homme » dans le processus de conclusion de l'accord d'association Tunisie-UE. De surcroît, le processus de partenariat euro-méditerranéen a donné naissance à l'Assemblée euro-méditerranéenne, depuis mars 2004. Cette instance permet un meilleur dialogue politique entre le Parlement européen et les parlementaires tunisiens sur, entre autres, la question des

⁴¹³ Les résolutions adoptées par le Parlement européen sont des actes politiques dépourvus de caractère contraignant à l'égard de la Tunisie. Cependant, « les réactions des gouvernements tunisiens indiquent qu'ils sont réceptifs aux critiques du Parlement européen ». Voir *Rapport annuel de l'Union européenne sur les droits de l'Homme*, 2006, p. 11.

⁴¹⁴ Jacques POISSON, « La protection internationale des droits de l'homme : moyen de renforcement de l'autorité du Parlement européen », in Jean-François AKANDJI-KOMBÉ (dir.), *L'homme dans la société internationale : mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 142.

droits de l'Homme et de la démocratie⁴¹⁵. Par conséquent, le dialogue politique institutionnalisé avec les PTM apporte la preuve que l'Union européenne a la vocation de promouvoir les droits de l'Homme en collaboration avec ses partenaires. Cette vocation est consolidée par le texte de l'accord d'association avec la Tunisie, notamment l'article 2 de cet accord, qui représente la base conventionnelle de l'obligation de respecter les droits de l'Homme et l'État de Droit. Cependant, avant de prétendre promouvoir les droits de l'Homme, il convient de vérifier si l'Union européenne protège effectivement ces droits sur son territoire ; dès lors, peut-être retracé un long parcours : celui de la place des droits de l'Homme dans l'ordre juridique européen. Il suffit, à cet égard, d'observer la jurisprudence de la CJCE qui a refusé d'examiner la compatibilité du traité sur la Communauté Européenne du Charbon et d'Acier (CECA) avec le droit de propriété énoncé dans la loi fondamentale allemande dans son arrêt *Stork*⁴¹⁶ au motif d'absence de toutes dispositions relatives aux droits de l'Homme dans les traités constitutifs. Cette jurisprudence a poussé les Cours constitutionnelles allemande⁴¹⁷ et italienne⁴¹⁸ à faire pression sur la CJCE, estimant que la Communauté européenne ne respectait pas suffisamment les droits fondamentaux, et qu'il n'était pas possible de transférer une partie de la souveraineté des États membres. Il a donc fallu quelques décennies pour que l'Union européenne connaisse, en quelque sorte, la consécration en matière de droits de l'Homme : à l'arrêt *Bosphorus*, à propos duquel la Cour EDH a affirmé qu'elle « estime pouvoir considérer que la protection des droits fondamentaux offerte par le droit communautaire est, et était à l'époque des faits, « équivalente » à celle assurée par le mécanisme de la Convention »⁴¹⁹. Cette jurisprudence a été porteur d'espoir pour les défenseurs des droits de l'Homme, qui y ont vu l'opportunité de donner une certaine légitimité au pouvoir de l'Union afin de promouvoir les droits de l'Homme en dehors de ses frontières, suite à une consécration exemplaire dans son espace interne. Cette affirmation est encore renforcée par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice le 7 décembre 2000. Il est donc désormais incontestable que l'Union présente suffisamment de garanties en matière de respect des droits de l'Homme, et elle peut affirmer sans réserve qu'elle possède la légitimité nécessaire pour les promouvoir⁴²⁰. Par conséquent, la vocation de l'Union européenne à promouvoir les droits de l'Homme apporte clairement une réponse positive à la question relative au pouvoir de l'Union de promouvoir les droits

⁴¹⁵ Voir Imed FRIKHA et Amine THABET, op. Cit., pp 272-278.

⁴¹⁶ Affaire 1/58 du 4 février 1959. Rec. 1959, p. 53.

⁴¹⁷ Voir les arrêts *Internationale Handelsgesellschaft* du 29 mai 1974 ; et l'arrêt *Wunsche Handelsgesellschaft* du 22 octobre 1986.

⁴¹⁸ Voir les arrêts de la Cour constitutionnelle italienne *Frontini et Pozzani* du 27 décembre 1973, *Fragd* du 21 avril 1984, et *Granital* du 21 avril 1989.

⁴¹⁹ Affaire *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi c/ Irlande*, du 30 juin 2005 (Requête n°4503/98)

⁴²⁰ Voir Loïc ROBERT, op. Cit, p. 23.

fondamentaux. Cette réponse est étayée par l'état actuel du droit de l'Union, plusieurs années après l'insertion de la clause « droits de l'Homme » dans l'accord d'association Tunisie-UE. Cependant, au moment des négociations et de la ratification de cet accord, l'Union européenne était en pleine recherche, non seulement des bases juridiques, mais aussi des garanties effectives pour faire respecter lesdits droits. C'est pourquoi, la question : « l'Union européenne doit-elle promouvoir les droits de l'Homme ? » s'impose, car, l'absence de base juridique à l'obligation de respecter les droits de l'Homme dans le droit primaire de l'Union européenne, à cette époque, a renforcé la résistance de la Tunisie envers l'article 2 de l'accord. En fait, le « devoir » de l'Union de promouvoir les droits de l'Homme est conçu par la Tunisie comme une ingérence dans ses affaires intérieures, voire une nouvelle forme de colonialisme⁴²¹. D'ailleurs, la position tunisienne est loin d'être la première expression de réticence d'un État partenaire de l'UE vis-à-vis de la clause « droits de l'Homme » ; en effet, cette clause a suscité beaucoup de critiques à son encontre lorsque la Communauté s'apprêtait à l'introduire lors des négociations des Accords de Lomé. En vue de contester la légalité de la position communautaire, les États ACP ont alors considéré qu'une telle clause portait atteinte à leur souveraineté et constituait, par conséquent, une intervention dans leurs affaires intérieures. Jouer la carte de la souveraineté et de l'ingérence pour exercer un veto contre la clause « droits de l'Homme » de l'accord d'association ne représente que le « profil » type d'une justification dont le fondement ne semble pas aussi convaincant que cela puisse paraître⁴²². Cependant, des doctrines⁴²³ déduisent de cet argument de refus de la clause « droits de l'Homme » la difficulté d'établir sur le plan juridique, d'une manière claire et sans équivoque, que l'insertion de cette clause dans l'accord d'association de l'Union avec ses partenaires est assimilable à un acte de contrainte susceptible de constituer, selon la jurisprudence internationale, une ingérence prohibée. Cet argument est étayé par l'interprétation que l'on peut faire d'un passage de l'arrêt de la CIJ dans l'affaire Nicaragua c/ États-Unis, dans lequel la Cour avait considéré que la licéité de certaines mesures économiques prises par les États-Unis à l'encontre du Nicaragua résultait de leur caractère non contraignant⁴²⁴. De plus, une autre considération est liée à la difficulté d'établir, sur le plan du droit, que l'octroi ou le refus d'une aide par l'Union européenne constitue une contrainte et tombe, par conséquent,

⁴²¹ Zouhair TRIMECH, « La question des droits de l'Homme dans les relations euro-méditerranéenne », l'Université des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 2010, p.4.

⁴²² Voir thèse de J.-F AKANDJI-KOMBE, op. Cit. p. 260-261.

⁴²³ Voir Said HAMMAMOUN, op. Cit, p. 153-160 ; Voir aussi Barbara BRANDNER et Allan ROSAS, « Human rights and the external relations of the European Community : An analysis of doctrine and practice », (1998), *European Journal of International Law*, p. 468-490.

⁴²⁴ CIJ, affaires des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Rec. 1986, p. 126.

dans le champ couvert par la règle de non-intervention⁴²⁵. Selon une partie de la doctrine⁴²⁶, l'octroi ou le refus d'une aide est, en soi, un acte discrétionnaire et, de ce fait, il ne peut être sanctionné qu'en cas d'abus de droit : « *il semble presque aller de soi que le simple fait de refuser une aide ne représente ni une contrainte ni une ingérence : tous les pays se sont toujours estimés libres de ne pas accorder leur soutien aux pays pour lesquels ils ne nourrissent pas de sympathie ou pour quelque raison que ce soit* »⁴²⁷. Ceci signifie que cette question ne peut être résolue que dans les cas d'espèce, et l'on ne peut en déduire une interdiction globale et catégorique⁴²⁸. A cela s'ajoute le postulat selon lequel il est établi que l'engagement de l'État, par voie conventionnelle, est, en soi, un attribut de souveraineté⁴²⁹. On conçoit mal le fait que soit contestée la légalité de l'introduction d'une telle clause lorsque celle-ci fait l'objet d'un engagement explicite entre les parties. De même, si toute attitude visant des engagements préalablement souscrits est en principe inadmissible en raison de l'existence d'un tel engagement, on voit mal comment on peut l'admettre ici, alors que le respect des droits protégés par ladite clause constitue une obligation juridique en droit international⁴³⁰.

En revanche, le professeur Adam ABDOU HASSAN défend la thèse selon laquelle « la conditionnalité politique européenne répond plus à des stratégies commerciales et géopolitiques par le moyen d'une diplomatie des droits de l'Homme, qu'à une véritable stratégie de promotion du droit »⁴³¹. Cette même thèse affirme que l'Union européenne est à la recherche d'une légitimité internationale à travers sa politique de conditionnalité « droits de l'Homme » dans le cadre de ses accords avec les pays tiers. Dès lors, « les droits de l'Homme s'élaborent dans ce cadre et s'institutionnalisent progressivement dans ces relations »⁴³². La démarche entreprise par l'Union ne fait que renforcer sa capacité à mettre en œuvre divers instruments et stratégies en vue de promouvoir les droits de l'Homme dans le cadre de ses accords avec les pays tiers. En réalité, l'Union européenne a adopté, à travers cette démarche, la conception de « la valeur internationalisée »⁴³³ des droits de l'Homme. L'insertion de la clause de conditionnalité « droits

⁴²⁵ Voir Saïd HAMMAMOU, op. Cit., p. 154.

⁴²⁶ Voir Oscar SCHACHTER, « Les aspects juridiques de la politique américaine en matière des droits de l'Homme », (1977) 23 AFDI, p. 70.

⁴²⁷ Idem.

⁴²⁸ Voir Patrick DAILLIER, Alain PELLET, « Droit international public », 7ème éd., Paris, LGDJ, 2002, p. 443.

⁴²⁹ Selon un *dictum* de la CPJL, « la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'État », affaire du *Vapeur Wimbledon*, série A, n°1, p. 25.

⁴³⁰ Voir en ce sens, Gérard COHEN-JONATHAN, « L'évolution du droit international des droits de l'Homme », in Mélanges offerts à H. Thierry, « L'évolution du droit international », Paris, Pedone, 1998, p. 107-125.

⁴³¹ Adam ABDOU HASSAN, « Les droits de l'Homme dans les relations entre l'Union européenne et les États de l'Afrique subsaharienne », Thèse de Doctorat en droit public soutenue le 17 mai 2018, Université de Rouen., p. 159.

⁴³² Idem., p. 158.

⁴³³ Voir sur cette idée d'une « valeur internationalisée » des droits de l'homme, Gérard COHEN-JONATHAN, « Les droits de l'homme, une valeur internationalisée », *Droits fondamentaux*, n° 1, juillet - décembre 2001, p. 157-164, p. 162.

de l'Homme » dans l'accord d'association s'inscrit dans une démarche de promotion du droit international des droits de l'Homme par l'Union, « quitte à aller quelques fois contre certains principes de droit international comme le respect de la souveraineté ou la non-ingérence dans les affaires intérieures »⁴³⁴, selon les mots de professeur Adam ABDOU HASSAN.

Par conséquent, l'argumentation selon laquelle l'insertion d'une telle clause dans un accord d'association liant l'Union européenne à la Tunisie constitue un acte d'ingérence dans les affaires internes de cette dernière procède d'une acceptation formelle de l'ordre juridique international. Cette idée s'appuie sur le fait que les relations inter-étatiques sont fondées sur le respect de l'égalité souveraine des États. Ce principe est clairement affirmé dans l'article 2 de la Charte des Nations Unies, dont les dispositions précisent que « l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres ». Ainsi, le principe de l'égalité souveraine des États, et les conséquences juridiques qui s'y attachent, constituent des principes juridiques élémentaires, car indispensables à la capacité normative permettant d'engager l'État dans l'ordre juridique international. Par ailleurs, Monsieur le professeur Joël RIDEAU a affirmé : « *certaines signes d'une évolution du Droit international indiquent une tendance à relativiser le jeu des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence lorsque sont en cause les droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit* »⁴³⁵. Cette idée a été confirmée par la jurisprudence internationale, en particulier lorsque la Cour Internationale de Justice a admis, dans l'affaire de la *Barcelona Traction*, que les États ont un intérêt juridique à ce que les droits fondamentaux soient protégés⁴³⁶. Cette évolution relative aux droits de l'Homme, que ce soit en droit international ou en droit européen, bien qu'elle n'occulte pas la réticence et même la résistance de la Tunisie envers la clause de l'article 2 de l'accord d'association avec l'UE, atteste néanmoins, la légitimité au devoir de l'Union de promouvoir les droits de l'Homme. Cependant, confrontée aux arguments de la souveraineté et à la question de l'ingérence, et des risques de dérive néocoloniale, l'Union européenne doit apporter les réponses adéquates grâce à une base juridique solide pour mettre en œuvre la clause « droits de l'Homme » insérée dans l'accord d'association.

⁴³⁴ Adam ABDOU HASSAN, op. Cit., p. 158.

⁴³⁵ Joël RIDEAU, « Les clauses de conditionnalité droits de l'Homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne », in « Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : Essai de clarification », Paris 1998, acte du colloque organisé par le centre de droit européen et comparé de la faculté de droit, Université René Descartes Paris V, BRUYLANT BRUXELLES, 1999., p. 140.

⁴³⁶ Affaire *Barcelona Traction*, Rec., CIJ, 1970, p. 32.

B. La base juridique de la mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme »

La communication (95) 567 de la Commission européenne adressée, en 1995, au Conseil et au Parlement, a établi, sous forme de bilan et de prospective, le schéma d'ensemble des aspects extérieurs de la politique des droits de l'Homme de l'Union européenne⁴³⁷. Ce document a mis l'accent sur le constat selon lequel cette politique se présente comme « plurielle », voire cacophonique⁴³⁸. Il est vrai que à cette époque, la diversité des champs d'action concernés (premier, second et troisième pilier), conjuguée avec des rivalités institutionnelles récurrentes (liées aux différences de sensibilité entre le Conseil, la Commission et le Parlement), ont contribué substantiellement au caractère composite de ladite politique des droits de l'Homme⁴³⁹. Cette situation n'a pas empêché l'Union européenne, cependant, de puiser dans les grands instruments onusiens, voire régionaux, de protection des droits de l'Homme en vue de calquer et de faire promouvoir ces principes.

Toutefois, les principes relatifs aux droits de l'Homme et à la protection des droits fondamentaux ressortent, simplement, des textes de droit déclaratoire tels que la déclaration sur les droits de l'Homme arrêtée par le Conseil européen de Luxembourg des 28/29 juin 1991, ou encore la résolution « droits de l'Homme, démocratie et développement » adoptée le 28 novembre 1991 par le Conseil. De ce fait, la Communauté européenne ne pratiquait pas, alors, une politique extérieure des droits de l'Homme « globale », mais elle s'évertuait plutôt à déterminer des stratégies d'action générales, complétées par des stratégies plus spécifiques aux différents États partenaires. Il est à noter, d'ailleurs, que l'évolution de la prise en compte de l'obligation de respecter les droits de l'Homme a été clairement enregistrée lors de l'élargissement de la Communauté européenne vers les pays de l'Est, car l'État candidat était fortement incité à élargir ses engagements internationaux, en adhérant, par exemple, à des instruments conventionnels qu'il n'avait pas encore ratifiés. C'est pourquoi la déclaration du 16 décembre 1991 établissant « les lignes directrices sur la reconnaissance de ces nouveaux États en Europe Orientale et en Union soviétique », précise que les États de la Communauté adoptent une position commune sur le processus de reconnaissance de ces nouveaux États. Cette dernière implique le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des engagements souscrits dans l'Acte final d'Helsinki et dans la Charte de Paris, notamment en ce qui concerne l'État de droit, la démocratie, les droits de l'Homme et la garantie des droits des groupes ethniques et

⁴³⁷ Voir COM(95) 567 final : l'Union européenne et les droits de l'Homme dans le monde. *Bulletin de l'UE, supplément 3/95*, pp. 25 et 26.

⁴³⁸ Voir J.-F. FLAUSS, « Droits de l'Homme et relations extérieures de l'Union européenne », in « L'Union européenne et les droits fondamentaux », BRUYLANT BRUXELLES 1999, p. 137.

⁴³⁹ Idem, p. 137.

nationaux. A partir de là, les relations extérieures des Communautés européennes, puis de l'Union et des Communautés européennes, témoignent d'une émergence croissante de la prise en considération des droits de l'Homme *via* les accords internationaux avec les États partenaires. A ce sujet, il est à signaler que les Communautés européennes étaient dotées de la personnalité juridique internationale. Depuis l'adoption du TUE en 1992, certains arguments justifiaient l'existence de la personnalité juridique internationale de l'Union, bien que cette personnalité ne fût pas explicitement consacrée par les traités⁴⁴⁰. Outre l'ancien article 300 TCE qui prévoyait la procédure générale de conclusion des accords internationaux, les dispositions des anciens articles 111 TCE, 133 TCE, 179 TCE, 310 TCE et 308 TCE permettent de déduire la compétence de l'Union en matière de conclusion d'accords internationaux. Le traité de Lisbonne a opéré une nette avancée à ce sujet : il a reconnu explicitement la personnalité juridique à l'Union européenne dans l'article 47 TUE en fusionnant cette personnalité avec celle de la CE. Cependant, les accords internationaux ne sont évidemment que l'un des instruments des relations extérieures de l'Union et des Communautés européennes, instruments grâce auxquels celles-ci peuvent exprimer leurs préoccupations en matière de droits de l'Homme, et agir⁴⁴¹. C'est pourquoi l'Union européenne et ses États étaient à la recherche d'une base juridique solide pour la question des droits de l'Homme dans ses relations extérieures. Même si une Communication importante, a été formulé le 12 mars 1998⁴⁴², Communication intitulée « Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les États ACP », et qui avait pour objet de clarifier la manière dont la Communauté européenne devait interpréter les dispositions de la Convention de Lomé. Cette communication visait, également, à renforcer les mesures d'appui à la démocratisation et à la sensibilisation aux droits de l'Homme, l'Union était malgré tout encore loin d'imposer le respect des droits de l'Homme dans ses rapports conventionnels avec ses États partenaires. Ce n'est qu'avec l'instauration de la PESC que les droits de l'Homme sont introduits au sein des actions diplomatiques conduites par les institutions communautaires. C'est ainsi que, parmi les objectifs de la PESC, figurent en bonne place le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cependant, il est tout à fait légitime de se poser ici la même question formulée par le professeur Joël RIDEAU, et de partager sa réponse : « *Existe-t-il par rapport à ce contexte général une spécificité des accords d'association ? Globalement, la réponse est négative car la prise en compte des droits de*

⁴⁴⁰ Voir en ce sens Joël RIDEAU, « Droit institutionnel de l'Union européenne », Paris, LGDJ, 2010, 6ème édition, p. 347.

⁴⁴¹ Voir Joël RIDEAU, op. Cit. , p. 145.

⁴⁴² COM (1998) 146 final du 12 mars 1998.

l'Homme dans les relations extérieures de l'Union et des Communautés européennes tend à se systématiser et affecte par conséquent l'ensemble des accords conclus par la Communauté. Il n'en demeure pas moins vrai que la nature renforcée des liens établis par les accords d'association explique qu'ils soient l'objet d'une attention particulière des institutions européennes et des États membres »⁴⁴³. Il s'ensuit que la clause de conditionnalité « droits de l'Homme » insérée dans l'accord d'association Tunisie-UE et sa mise en œuvre s'inscrivent dans un contexte juridique spécifique.

Il est à noter que la conclusion des accords détient un sens particulier en droit de l'Union européenne par rapport au droit international. Au sens du droit international, la conclusion des accords désigne l'ensemble des opérations nécessaires pour que le contenu d'un traité soit définitivement arrêté⁴⁴⁴ ; en droit de l'Union et dans la pratique européenne, elle désigne aussi l'acte par lequel le Conseil de l'Union européenne met fin à la procédure interne d'engagement⁴⁴⁵. L'engagement de l'Union en faveur du respect des droits de l'Homme peut apparaître à travers les différentes phases de procédure de négociation et de conclusion des accords. Déjà, au stade des négociations, l'insertion de l'obligation de respecter les droits de l'Homme, la démocratie et les principes de l'État de droit dans le texte de l'accord peut susciter une discussion entre les parties. Le résultat des négociations est contingent ; il demeure lié à l'équilibre ou au déséquilibre des positions en présence⁴⁴⁶.

Cette conditionnalité est consentie entre les deux parties car elle est incorporée dans l'accord d'association par le biais de la disposition expresse de l'article 2 de cet accord. Cependant, certains auteurs⁴⁴⁷ mettent en doute la base juridique de la compétence de l'Union pour imposer cette conditionnalité « droits de l'Homme » dans les accords avec les pays tiers, à l'instar de l'accord d'association Tunisie-UE. En effet, il est vrai que la promotion des droits de l'Homme fait partie des objectifs assignés à la PESC, et, avant le traité de Nice, une telle compétence n'était pas donnée à la Communauté européenne par les textes. Néanmoins, certaines doctrines considèrent que la question des droits de l'Homme fait partie intégrante des activités de la Communauté européenne : comme le professeur Jean-Michel RACHET, qui estime même qu'il s'agit d'une « compétence naturelle » de la CE⁴⁴⁸. Ce point de vue ne représente pas la majorité des idées partagées dans la doctrine européenne, ce qui confirme que les modifications

⁴⁴³ Joël RIDEAU, op. Cit., p. 146.

⁴⁴⁴ Jean SALMON, « Dictionnaire de droit international public », op. Cit., p. 225.

⁴⁴⁵ Alain FENET (dir.), « Droit des relations extérieures de l'Union européenne », op. Cit., p. 94.

⁴⁴⁶ Joël RIDEAU, op. Cit., p. 150.

⁴⁴⁷ Voir Saïd HAMMAMOUN, op. Cit.

⁴⁴⁸ Jean-Michel RACHET, « De la compétence de l'Union européenne en matière de défense et de promotion des droits de l'Homme », RMCU, avril 1995, n°387, p. 256.

apportées par les révisions successives des traités ont permis de consolider la base juridique de cette compétence.

En vertu du traité CE, la Communauté européenne est compétente pour conclure des traités internationaux avec les États tiers et avec les organisations internationales⁴⁴⁹. Toutefois, elle n'est pas spécialement compétente pour insérer des clauses relatives au respect des droits de l'Homme dans ces accords. Néanmoins, il est à souligner qu'avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'unique base légale possible pour l'insertion de clauses relatives aux droits de l'Homme dans l'accord d'association avec la Tunisie était l'article 235 CEE (article 308 CE). Cet article permettait de conférer à la Communauté européenne une compétence non prévue par les traités si cela « apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté ». Cet article a été utilisé comme base légale dans presque tous les accords conclus avec les pays tiers avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, non sans susciter beaucoup de controverses. En effet, la CJCE a affirmé dans son avis 2/94⁴⁵⁰ que le recours à l'article 308 CE ne doit pas avoir pour conséquence d'amender le traité. Cette même CJCE a déclaré que la CE dispose des pouvoirs nécessaires pour insérer des clauses « droits de l'Homme » dans ses accords avec les pays tiers, lors d'un contentieux relatif à l'insertion de ces clauses. L'arrêt rendu par la Cour de Justice, en formation plénière, le 3 décembre 1996, en l'espèce « République du Portugal c. Conseil de l'Union européenne »⁴⁵¹, prend position sur la compétence de la Communauté européenne à insérer cette clause « droits de l'Homme » dans un accord externe, en l'occurrence un accord de partenariat et de développement liant la Communauté à la république de l'Inde. Conclue sur le fondement des articles 113 et 113 U du traité CE, et entrée en vigueur le 1er août 1994, ladite convention comportait une clause « élément essentiel » qui prévoyait : « Le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques est la base de la coopération entre les parties contractantes et des dispositions du présent accord et constitue un élément essentiel du présent accord ». La requête introduite par le gouvernement portugais a fait valoir que la base juridique retenue par le Conseil, à l'appui de la décision de conclusion de l'accord, à savoir les articles 113 et 113 U, en liaison avec l'article 228 (2) du traité CE, était inopérante : le recours à l'article 235, c'est-à-dire au consentement de tous les États membres aurait, selon lui, dû s'imposer. Autrement dit, le Portugal a considéré que la mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme » supposait des

⁴⁴⁹ L'article 300 CE prévoit la procédure générale de conclusion des accords internationaux par la Communauté européenne. La compétence de la CE en matière de conclusion d'accords internationaux est aussi déduite d'autres dispositions spécifiques du traité CE (articles 133, 181, 308 et 310).

⁴⁵⁰ Avis 2/94 relatif à l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme et de sauvegarde des libertés fondamentales, Rec. I-1061 de 1996.

⁴⁵¹ CJCE, arrêt du 3 décembre 1996, Aff. C-268/94, Rec., I, p. 6207.

« pouvoirs d'action spécifiques » faisant défaut à la Communauté⁴⁵². De son côté, l'avocat général La Pergola a considéré l'inscription d'une telle clause apparaissait comme tout à fait nécessaire aux fins d'une conduite légitime d'une politique de coopération et de développement ; son absence compromettrait la légitimité de l'action communautaire, et par la suite, le respect des dispositions de l'article 130 U du traité CE ne serait plus assuré. La Cour a, finalement, estimé que l'adaptation de la politique de coopération au respect des droits de l'Homme n'exige pas l'établissement de moyens d'action déterminés dans le domaine des droits de l'Homme, dès lors que la clause « élément essentiel » confère à la Communauté, conformément au droit international, le pouvoir de suspendre l'accord lorsque le pays tiers co-contractant porte atteinte au respect des droits de l'Homme. Reste à savoir si le même raisonnement vaut, dans les mêmes termes, pour les procédures de sanctions du non-respect des droits de l'Homme, sanctions qui ne seraient pas strictement fondées sur le droit international des traités. La position de la CJCE est très intéressante, car, en rejetant l'argument du gouvernement portugais qui estimait, pour sa part, que seul l'article 308 CE pouvait constituer une base légale suffisante, elle a affirmé l'adéquation de recours à l'article 130 Y comme base légale pour l'insertion de la clause « droits de l'Homme ». L'important ici n'est pas tant la base légale que ce qu'elle implique : en effet, le recours à l'article 308 CE impose que la décision de conclure un accord se fasse à l'unanimité des États membres, et non à la majorité qualifiée⁴⁵³. Dès lors, les références à l'article 308 CE se sont faites de plus en plus rares dans les décisions de ratification des accords de la Communauté européenne, suivant, en ce sens, la jurisprudence de la CJCE pour laquelle le recours à l'article 308 du traité comme base juridique d'un acte n'est justifié que si aucune disposition du traité ne confère aux institutions communautaires la compétence nécessaire pour arrêter cet acte⁴⁵⁴.

Certes, la jurisprudence de la CJCE représente une avancée quant à la base juridique de la clause « droits de l'Homme » ; cependant, les incertitudes persistent encore, vu que cette clause « droits de l'Homme » ne donne pas lieu à une utilisation uniforme et unique dans les différents accords de coopération et d'association avec l'Union européenne. C'est pourquoi, le professeur Joël RIDEAU a affirmé : « *la réflexion se prolonge par une recherche de la base juridique communautaire, rendue nécessaire par les incertitudes créées par la jurisprudence relative aux compétences de la Communauté en matière de droits de l'Homme* »⁴⁵⁵. Ce flou jurisprudentiel sur la question de l'insertion de la clause « droits de l'Homme » dans les accords d'association

⁴⁵² Voir dans ce sens, J. F-FLAUSS, op. Cit.

⁴⁵³ Voir dans ce sens, Loïc ROBERT, op. Cit.

⁴⁵⁴ Voir dans ce sens, arrêt *Commission c. Conseil* du 26 mars 1987, 45/86, Rec. p. 1493, point 13 ; et arrêt *Parlement c. Conseil* du 26 mars 1999, C-271/94, Rec. p. I-1689, point 13.

⁴⁵⁵ Joël RIDEAU, op. Cit., p. 147.

avec les pays tiers a poussé, d'une certaine manière, la Commission européenne à enrichir la recherche d'une base juridique solide qui conférerait à l'Union la compétence de la mise en œuvre de ladite clause dans les accords d'association. C'est ainsi que la Commission a adopté quatre communications qui illustrent l'évolution de la réflexion des institutions sur la prise en compte des droits de l'Homme dans les relations extérieures de l'Union. Il s'agit, dans un premier temps, de la communication de la Commission du 23 mai 1995 sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers. Cette dernière a été prise en compte par le Conseil⁴⁵⁶ et approuvée par le Parlement⁴⁵⁷. Ensuite, une communication du 22 novembre 1995 sur « l'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'Homme : de Rome à Maastricht et au-delà » présente un bilan de l'action de l'Union, et un catalogue des intentions de la Commission dans ce domaine.

Enfin, la communication de mars 1996 porte sur « l'Union européenne et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà »⁴⁵⁸. Elle a été suivie d'une communication du 12 mars 1998 intitulée « Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les États ACP »⁴⁵⁹ traitant des rapports avec les pays ACP, en tenant compte de la question du respect des droits de l'Homme et des mesures appropriées à cet égard. Le Parlement européen, pour sa part, a essayé de pousser l'Union à légiférer sur la question de la clause « droits de l'Homme » dans les accords d'association en formulant des demandes dans ce domaine. Néanmoins, le traité d'Amsterdam n'apporte pas d'éléments nouveaux, sinon de manière marginale : on peut citer par exemple, la modification prévue de l'article 228 CE qui évoque la consultation du Parlement européen en cas de suspension des accords internationaux⁴⁶⁰.

Par conséquent, il était évident pour l'Union qu'il fallait faire avancer les textes pour établir une base juridique solide permettant non seulement l'insertion de la clause « droits de l'Homme » dans l'accord d'association avec la Tunisie, mais aussi la mise en œuvre de cette clause afin de garantir son efficacité. Ainsi, en introduisant l'article 181 A, le traité de Nice a essayé de combler la lacune à l'égard de la question de la clause « droits de l'Homme » dans les accords d'association de l'Union avec ses partenaires. Cet article 181 A, visant la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers, était néanmoins loin de résoudre le

⁴⁵⁶ Bull., UE, 5-1995, point 1.2.3.

⁴⁵⁷ JOCE, n° C319 du 28 octobre 1996, rapport C. CARNERO GONZALEZ, Doc. PE, A4-216/274.

⁴⁵⁸ Bull. UE, 3-1996, point 1.4.86.

⁴⁵⁹ COM (1998) 146 final.

⁴⁶⁰ Joël RIDEAU, op. Cit. p. 145.

problème. Certains auteurs⁴⁶¹ ont confirmé avec certitude que la Communauté européenne était compétente pour décider de l'inclusion des clauses « droits de l'Homme » dans les accords qu'elle concluait avec les États tiers ; néanmoins, le flou persisté jusqu'au traité de Lisbonne, qui prévoit, à l'article 2 TUE, que « Dans ses relations avec le reste du monde (...) l'Union contribue (...) à la protection des droits de l'Homme », en plus de l'octroi d'une valeur juridique contraignante à la Charte des droits fondamentaux, établie le 7 décembre 2000. Cette confirmation de la compétence de l'Union à insérer une clause « droits de l'Homme » dans ses accords avec les États tiers, à l'instar de la Tunisie, est survenue, néanmoins, de nombreuses années après l'entrée en vigueur de l'accord. Cette situation laisse penser qu'il y avait un vide juridique concernant cette conditionnalité et sa mise en œuvre, surtout que à cette époque, l'Union européenne n'avait pas la personnalité juridique. Conséquemment, plusieurs problématiques pourraient être révélées concernant la clause « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, et notamment, celle de savoir si elle fait partie de la compétence unique de la Communauté européenne, ou si elle rentre dans ce que l'on appelle accord « mixte ». Il est plus ardu encore d'établir le lien entre la clause « droits de l'Homme » et le partage de cette compétence entre la Communauté et ses États membres, et ce, d'autant plus que l'accord d'association Tunisie-UE concerne une multitude de domaines, tels que les tarifs douaniers, l'environnement, le transport...

Certes, le domaine d'action de l'Union européenne « *peut également être déterminé en fonction de ses objectifs tels que définis dans le traité* »⁴⁶². Les objectifs de l'Union comprennent explicitement la protection des droits fondamentaux dans le cadre de ses relations extérieures depuis l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* de la CJCE⁴⁶³, et l'article 21 TUE ne fait que confirmer cette jurisprudence avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Toutefois, l'article 3 § 6 TUE précise que « l'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités », ce qui permet de déduire le lien entre les objectifs de l'Union et son habilitation. Ainsi, certains juristes estiment que la désignation d'un objectif sans habilitation expresse dans le droit primaire permettrait de présumer une

⁴⁶¹ Voir Loïc ROBERT, op. Cit.

⁴⁶² Claude BLUMANN, « Les compétences de l'Union européenne en matière de droits de l'homme », *RAE*, 2006, n° 1, spéc. p. 22, les droits fondamentaux sont un « objet de la Communauté ». Certains auteurs ont d'ailleurs interprété l'avis 2/94 portant sur l'adhésion de l'Union à la Convention EDH comme portant sur l'inclusion des droits fondamentaux comme objet de la Communauté : voir notamment E. LAMBERT, J.-F. FLAUSS, C. SCOTTI, « Les droits de l'homme dans l'Union européenne (1ère partie) », *LPA*, 26 juillet 1999, p. 5.

⁴⁶³ Arrêt CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, *Rec.*, p. 1125. Point 4 : « la sauvegarde des droits fondamentaux doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté ».

volonté politique dénuée d'arme juridique⁴⁶⁴. Ils constatent ainsi qu'il est inutile d'affirmer des objectifs sans avoir de « compétence » attribuée, c'est-à-dire l'habilitation pour pouvoir les atteindre. Cette analyse a été désapprouvée par une partie de la doctrine qui considère que l'intégration de la question du respect des droits de l'Homme s'apparente à un « processus à la fois idéologique et juridique, et renvoie à une croyance qui produit des effets en droit »⁴⁶⁵. C'est pourquoi, la technique d'élaboration et d'insertion de la clause relative aux droits de l'Homme dans les accords avec les pays tiers doit être appréhendée dans un processus dynamique.

En outre, la Communauté a veillé, dans un premier temps, à généraliser le recours à la notion « d'élément essentiel » de la clause « droits de l'Homme », en visant une certaine cohérence dans les différents accords d'association avec les États tiers. En droit international classique, en effet, la violation, par une des parties à un traité, d'un des éléments essentiels de ce traité peut justifier que l'autre partie suspende ou mette fin à ses propres obligations en vertu de l'article 60 de la Convention de Vienne. Cependant, de manière à pouvoir recourir à la suspension en dehors de la procédure prévue par la Convention de Vienne, jugée trop lourde en cas d'urgence particulière, la Communauté a franchi un pas de plus en adjoignant à la clause « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association une clause expresse de « non-exécution » : il s'agit, *via* le Conseil d'association, d'encourager le dialogue là où il reste possible malgré les violations des droits de l'Homme, tout en conservant la possibilité de rupture unilatérale en cas d'urgence spéciale.

Face à cette situation très complexe qui consiste à élaborer une base juridique européenne très claire concernant la compétence de l'Union pour insérer et mettre en œuvre la clause « droits de l'Homme » dans l'accord d'association Tunisie-UE, l'Union européenne se réfugie dans l'instauration d'un dialogue politique permanent avec ledit pays. En effet, la mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme » de l'accord d'association implique d'abord un dialogue entre la Communauté européenne et les États membres, d'une part, et la Tunisie, d'autre part. Ainsi, du point de vue procédural, l'insertion d'un titre consacré au dialogue politique implique la mixité de l'accord d'association, et donc, l'intervention des États membres de l'Union dans le cadre de la procédure de conclusion de cet accord. De surcroît, le dialogue politique relève de la compétence de l'Union. C'est dans cette perspective qu'il convient de circonscrire les dispositions portant sur le dialogue politique dans l'accord d'association avec la Tunisie. Ce dialogue politique permet à l'Union européenne, si possible en collaboration avec la Tunisie, de

⁴⁶⁴ Voir en ce sens, Édouard DUBOUT, « L'objectif de protection des droits fondamentaux et la répartition des compétences dans l'Union européenne : la confrontation des logiques constitutionnelles », in Objectifs et compétences dans l'Union européenne, E. NEFRAMI (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2013, spéc. p. 378.

⁴⁶⁵ Loïc AZOULAI, « Intégration juridique et légitimité », in Lauréline FONTAINE (dir.), *Droit et légitimité*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit et Justice, 2011, p. 319.

préciser le cadre auquel on se référera éventuellement pour identifier les violations et mettre en application la clause de l'article 2 de l'accord. De ce fait, la configuration de la conditionnalité politique dans le cadre de l'accord Tunisie-UE dépend davantage du degré d'intensité du dialogue politique de l'Union avec la Tunisie, et des différentes stratégies définissant un tel dialogue.

Il est incontestable que le dialogue politique avec la Tunisie constitue un moyen de surmonter les lacunes d'une base juridique insuffisante pour mettre en œuvre la clause « droits de l'Homme », en faisant appel aux aspects conventionnels et au consentement du partenaire. Nonobstant, la mise en œuvre de cette clause implique que l'Union dispose de moyens pour constater la violation des droits de l'Homme⁴⁶⁶. Le Parlement européen s'est ainsi interrogé sur l'adaptation de ces moyens en insistant, dans une résolution du 20 septembre 1996⁴⁶⁷, sur la nécessité d'un renforcement de la coopération interinstitutionnelle entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, notamment en matière d'information du Parlement européen par le Conseil et la Commission, à travers l'établissement d'un rapport annuel sur l'évolution de la situation des droits de l'Homme et le respect de la conditionnalité avec les pays partenaires.

Encore une fois, persiste une grande incertitude quant aux conséquences juridiques découlant de la violation de la clause « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. La raison de cette incertitude tiendrait moins à l'aspect normatif de la clause « droits de l'Homme », et, par conséquent, au champ des droits qu'elle est censée couvrir, qu'aux mécanismes de sa mise en application. De ce fait, il semble difficile, en l'état, d'attacher au contenu des principes de l'article 2 de l'accord une conception large du système de sanctions prévu en cas de violation dudit article⁴⁶⁸. C'est pourquoi la recherche d'une base juridique pour l'insertion et la mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord laisse la place à la recherche d'une base juridique pour les sanctions européennes en cas de violation de ladite clause.

⁴⁶⁶ Joël RIDEAU, *op. Cit.* p. 171.

⁴⁶⁷ Résolution du 20 septembre 1996.

⁴⁶⁸ Voir Saïd HAMMAMOUN, *op. Cit.*

Conclusion du titre 1

Au regard de ce qui précède, force est de constater que la Déclaration de Barcelone représente un cadre général fixant les objectifs d'un PEM incluant la question du respect des droits de l'Homme. Ce cadre multilatéral a impliqué l'intégration des droits de l'Homme dans l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, qui est ainsi devenue un « élément essentiel » de la mise en œuvre de cet accord. Dès lors, le cadre conventionnel de la question du respect des droits de l'Homme a été renforcé par un dialogue politique permanent entre les partenaires. Ce dialogue politique ancré dans le processus de Barcelone, développe la reprise des normes relatives aux droits de l'Homme élaborées par les institutions européennes, et mises en œuvre par les institutions paritaires. La clause de la conditionnalité politique de l'article 2 de l'accord d'association illustre le montage juridique de la question du respect des droits de l'Homme dans l'« association » entre la Tunisie et l'Union ; cependant, le montage juridique de la clause « droits de l'Homme » résulte, *a priori*, d'une façon d'incorporer certains principes de droit international, essentiellement dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Il semble toutefois difficile d'admettre que cette incorporation s'effectue de manière complète et automatique⁴⁶⁹. La référence au droit international et l'application des instruments internationaux des droits de l'Homme dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE se révèlent de portée limitée, car elles s'effectuent en fonction des besoins des relations extérieures de l'Union. Ainsi, la normativité internationale de la clause « droits de l'Homme » se déploie, en réalité, selon un mode formel, car cette clause reste soumise à une logique matérielle propre au droit de l'Union, dans la mesure où c'est l'Union européenne qui conditionne la validité du système de la clause et les conséquences qui en découlent⁴⁷⁰.

Par ailleurs, l'élaboration des droits de l'Homme dans les relations entre la Tunisie et l'Union est monopolisée par les institutions européennes. L'Union exploite sa capacité à promouvoir les droits de l'Homme à travers l'évolution de la construction européenne, notamment après le traité de Lisbonne et l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le droit primaire. Cette capacité d'élaboration des droits de l'Homme confère une base juridique solide aux institutions de l'Union afin d'imposer le respect des droits de l'Homme en Tunisie à partir de la clause de l'article 2 de l'accord d'association. La mise en œuvre de l'obligation de respect et de promotion des droits de l'Homme en Tunisie, est, certes, caractérisée par une approche incitative ; toutefois, la réticence de l'État tunisien face à la prééminence de l'aspect unilatéral de cette obligation n'est pas dissimulée. Ainsi, l'insertion de la clause « droits de l'Homme » dans l'accord

⁴⁶⁹ Voir Saïd HAMMAMOU, op. Cit., p. 102.

⁴⁷⁰ Idem., p. 102.

d'association - accord à prédominance économique et commerciale - concrétise la prise en compte progressive de la question du respect des droits de l'Homme dans les relations entre la Tunisie et l'Union européenne ; néanmoins, elle révèle une divergence d'approche entre les partenaires. Dans un contexte associatif, l'accord d'association doit être un cadre juridique de convergence entre les deux parties, non seulement en matière de droits de l'Homme, mais également dans tous les champs du dialogue politique visant à mettre en œuvre l'accord. Or, il est difficile de confirmer l'existence d'un véritable dialogue équilibré sur les intérêts communs et la mise en place d'une stratégie commune pour garantir le respect de l' « élément essentiel » de l'accord : le respect des droits de l'Homme. En effet, ce sont les institutions européennes qui disposent d'un véritable poids dans le processus d'élaboration et d'application des droits de l'Homme dans les relations tuniso-européennes. Concilier, d'un côté, la promotion et la protection des valeurs de l'UE et de ses Etats membres, et, de l'autre côté, la défense de leurs intérêts économiques et commerciaux, reste donc un dilemme sensible. Cette difficulté persistante de l'équilibre entre le système européen de la conditionnalité « droits de l'Homme » et la relativisation de la souveraineté de la Tunisie et du reste des PTM. La recherche de cet équilibre qui reste à trouver explique aussi l'ambiguïté du droit concernant l'insertion de la clause « droits de l'Homme » et son interconnexion avec des considérations politiques, stratégiques et économiques. Cela traduit également les tensions entre les intérêts et les valeurs dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen et de l'association entre la Tunisie et l'Union européenne.

Par conséquent, la particularité du processus de l'intégration des droits de l'Homme dans les relations entre la Tunisie et l'Union européenne justifie le recours à une panoplie d'instruments de promotion et de protection desdits droits. Dès lors, la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne nécessite une nouvelle dynamique juridique *via* les différents mécanismes et instruments relatifs à la question du respect des droits de l'Homme.

Titre 2 : Les mécanismes et les instruments de prise en compte des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE

Introduire la question du respect des droits de l'Homme et de l'État de droit dans les rapports entre l'Union européenne et la Tunisie, à partir de la plate-forme du PEM, et en vertu de l'accord bilatéral d'association, ne saurait mettre en doute combien il est important d'obtenir des garanties en ce domaine. Bien que la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE constitue une base légale, base qui suppose des sanctions en cas de violation, les garanties du respect de l'engagement de cette dernière à ce propos sont loin d'être dépendantes de cette seule conditionnalité. En effet, les garanties de la prise en compte effective et concrète du respect des droits de l'Homme reposent sur un modèle original entériné par le processus du PEM : il s'agit d'un triptyque qui consiste à combiner l'aspect politique, la coopération financière et la coopération socioculturelle, axes sur lesquels gravite déjà le processus de Barcelone. De ce fait, afin de ne pas courir le risque d'une trop grande rigidité qui pourrait entraîner des blocages pénalisant la promotion desdits droits, un véritable dialogue est prévu dans un cadre formel. Ce dialogue est également un moyen d'accompagnement dans le but de contribuer à la paix, à la sécurité et à la stabilité ; il permet aussi de promouvoir un environnement politique stable et démocratique. Le rôle central du dialogue et le respect des engagements mutuels relèvent des principes fondamentaux sur lesquels repose l'accord d'association Tunisie-UE. Dès lors, le dialogue est un moyen indispensable pour établir des mécanismes institutionnels qui garantissent la prise en compte des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE (chapitre I). D'autant plus que l'architecture institutionnelle favorise le cadre dialogal entre les différentes institutions intervenant dans le cadre des relations entre la Tunisie et l'Union européenne.

L'établissement de ces mécanismes, de caractère formel ou informel, dans un cadre institutionnel ou non, pourrait faire avancer la mise en œuvre des droits de l'Homme sous une forme appropriée, à un niveau pertinent régional (l'espace Euromed) et national (en Tunisie). A cet effet, l'ensemble des mécanismes (institutions, dialogues, sanctions...) constitue un élément capital pour la réussite du partenariat. Cette perspective euro-méditerranéenne nécessite la réunion de plusieurs conditions et instruments concrets, afin d'atteindre l'objectif recherché par les partenaires. Le professeur Abdelkader SID AHMED souligne, à ce propos, que poser un tel « *objectif, c'est poser le problème des moyens et plus concrètement des mécanismes pour y*

parvenir »⁴⁷¹ ; c'est pourquoi, l'Union européenne a mis en place des instruments financiers en faveur de la promotion des droits de l'Homme dans son rapport de partenariat avec la Tunisie (chapitre II).

⁴⁷¹ Abdelkader SID AHMED, « Une approche globale », in « *La méditerranée occidentale : quel avenir* », Colloque organisé conjointement par la Fondation d'étude stratégiques et l'Union des associations, Publisud, Paris, 1994, p. 33.

Chapitre I : Les mécanismes euro-méditerranéens de prise en compte des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association

Afin de concrétiser la prise en compte de la question du respect des droits de l'Homme dans les rapports entre la Tunisie et l'Union européenne par le biais de l'accord d'association, mais aussi du cadre régional du PEM, différents instruments ont été créés pour atteindre les objectifs du partenariat entre les parties. Des mécanismes institutionnels ont ainsi vu le jour afin d'assurer l'effectivité des normes, c'est-à-dire qu'il s'agit de « *penser les conditions de réalisation des normes qu'ils instituent* »⁴⁷².

Certes, le processus d'élaboration des droits de l'Homme dans le cadre du partenariat Tunisie-UE et la garantie de la protection desdits droits nécessitent des techniques spécifiques de mise en œuvre pour l'accord d'association. Toutefois, en ce qui concerne les droits de l'Homme, cette matière demeure « *fortement contaminée par la politique* »⁴⁷³ et les aspects stratégiques. C'est pourquoi les deux parties de l'accord d'association ont opté pour un dialogue politique renforcé, ceci afin de prévenir les violations desdits droits et d'assurer le respect de l'engagement pris dans l'article 2 de l'accord. Ce dialogue politique ne cesse de s'institutionnaliser au fil du temps, donnant lieu à des instances paritaires, le but étant de mettre en œuvre l'accord d'association. Ainsi, des interactions existent désormais entre les institutions de l'Union (le triangle institutionnel : Commission, Conseil et Parlement) et les mécanismes institutionnels paritaires. Cette situation suscite, de ce fait, des interrogations concernant la coordination et la collaboration entre les institutions de l'Union et les institutions paritaires dans le processus d'élaboration et de promotion desdits droits. Autrement dit, les mécanismes institutionnels paritaires instituent-ils un véritable outil de production de normes pour les droits de l'Homme ? (Section I).

Les questionnements soulevés concernant l'efficacité des mécanismes institutionnels paritaires en matière de droits de l'Homme ont favorisé l'émergence d'autres mécanismes non gouvernementaux. Il semble que les instruments institutionnels paritaires ne reflétaient pas suffisamment dans les rapports entre les partenaires, une traduction effective de la consécration normative du respect des droits de l'Homme au sein d'une approche cohérente et consistante. C'est pour cette raison, et dans l'espoir de surmonter ce dilemme, que des mécanismes non

⁴⁷² Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « Effectivité des droits de l'homme : approche théorique », in Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Danièle LOCHAK (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Paris, Presses Universitaires de Paris 10, 2008, p. 18.

⁴⁷³ Karel VASAK, « La réalité juridique des droits de l'homme », in Karel VASAK (dir.), *Les dimensions internationales des droits de l'homme : manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme dans les universités*, Paris, Unesco, 1978, p. 1.

gouvernementaux de promotion des droits de l'Homme dans l'accord d'association (Section II) ont été élaborés.

Section I : Les mécanismes institutionnels paritaires : outils de production des normes relatives aux droits de l'Homme ?

La Déclaration de Barcelone prévoit que les ministres des affaires étrangères des États membres de l'Union européenne et des PTM « se réuniront périodiquement afin d'assurer le suivi de la présente déclaration et de définir les actions propres à permettre la réalisation des objectifs du partenariat »⁴⁷⁴. Dès lors, pour assurer le suivi du processus de partenariat et, surtout, la concrétisation des différents projets euro-méditerranéens, les rencontres des ministres des Affaires étrangères se succèdent lors des conférences et des sommets traitant des divers aspects du partenariat. Du point de vue technique, le principe d'une périodicité de dix-huit mois, et celui d'une alternance entre la rive sud et la rive nord de la Méditerranée, ont fait l'objet d'un accord non écrit. Cependant, la pratique a montré que ce système d'alternance se heurte à la réticence de certains gouvernements arabes à accueillir dans leur pays des représentants du gouvernement israélien.

Par ailleurs, le Sommet euro-méditerranéen qui s'est tenu en novembre 2000, sous la présidence française du Conseil européen, souhaité bénéficier d'un retentissement particulier en réunissant non seulement les ministres des affaires étrangères, mais aussi les Chefs d'État et de gouvernement. Cette initiative pourrait renforcer l'engagement des partenaires dans le processus de partenariat ; toutefois, les rencontres entre les parties seraient davantage des rendez-vous politiques, et, seraient donc l'occasion de faire des bilans des réalisations, plutôt que d'accomplir des avancées majeures. Néanmoins, ce rapprochement diplomatique et politique a donné lieu à l'évocation de sujets qui dépassent les questions économiques et commerciales. C'est ainsi que la question du respect des droits de l'Homme a commencé à prendre de l'ampleur et a trouvé un écho dans les différentes rencontres et conférences entre les partenaires euro-méditerranéens. Étant donné que les droits de l'Homme, comme dit le professeur Éric MILLARD, « désignent dans le même temps une philosophie politique universaliste, et un ou des ensembles normatifs réalisant en certains lieux et certains temps, tout ou partie du programme de cette philosophie politique »⁴⁷⁵, l'imbrication entre la dimension normative et la

⁴⁷⁴ Déclaration de Barcelone, p. 1-18.

⁴⁷⁵ Éric Millard, « effectivité des droits de l'homme », in, ANDRIANTSIMBAZOVINA (J), (Dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, P.U.F, p. 349.

mise en place des mécanismes institutionnels pourrait saisir l'institutionnalisation de la production des normes relatives aux droits de l'Homme. D'autant que le phénomène juridique devrait être « rapporté au processus d'institutionnalisation »⁴⁷⁶ selon le professeur Jacques CHEVALLIER. C'est pourquoi l'Union européenne a opté, en accord avec ses partenaires, pour la création des institutions paritaires, non seulement au niveau multilatéral du PEM, mais également au niveau bilatéral avec la Tunisie, en vertu de l'accord d'association Tunisie-UE.

L'élaboration de ces mécanismes institutionnels paritaires a fait apparaître à la fois des rapports verticaux entre les institutions paritaires et les institutions de l'Union européenne, et des rapports transversaux entre les institutions européennes. Ainsi, avec l'avènement de ces mécanismes institutionnels paritaires, le jeu et les enjeux de la répartition des pouvoirs de production des normes relatives aux droits de l'Homme et de leur mise en œuvre impliquent une collaboration étroite dans les relations entre les institutions de l'Union et les institutions paritaires. Il est question, dès lors, d'établir un équilibre entre ces différents mécanismes institutionnels afin d'éviter le monopole de la production des droits de l'Homme par les institutions de l'Union européenne dans une forme unilatérale critiquée par les partenaires. En effet, en vue de bâtir cet équilibre recherché, le caractère stratégique des mécanismes institutionnels euro-méditerranéens a été mis en évidence (paragraphe 1).

En revanche, le triangle institutionnel de l'Union, à savoir la Commission, le Conseil et le Parlement, demeure très actif et influent à travers les orientations et les actes juridiques en matière de droits de l'Homme, dans le cadre de la politique extérieure de l'Union. La forte implication des institutions européennes et leur poids dans les mécanismes institutionnels paritaires invite à se poser clairement la question suivante : ne peut-on pas considérer que l'Union européenne a plus de légitimité que les PTM ?

C'est pourquoi, certains juristes s'interrogent : le mécanisme institutionnel paritaire ne serait-il qu'un avatar des partitions institutionnelles européennes ?⁴⁷⁷.

L'appréhension des institutions paritaires Tunisie-UE nécessite effectivement l'analyse de leur fonctionnement dans le cadre de la production des normes relatives aux droits de l'Homme, fonctionnement qui n'est pas déconnecté du cadre institutionnel de l'Union. En effet, les mécanismes institutionnels paritaires créés dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE produisent un « *droit dérivé de l'association* »⁴⁷⁸, imposant des obligations juridiques, qui font partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union européenne selon la CJUE, et ce, d'autant plus que l'Union essaye de projeter dans le cadre de ces mécanismes institutionnels paritaires avec

⁴⁷⁶ Jacques CHEVALLIER, « Droit, ordre, institution », *Droits*, n° 10, 1989, p. 21.

⁴⁷⁷ Voir notamment Adam ABDOU HASSAN, *op. cit.*, p. 68.

⁴⁷⁸ Isabelle BOSSE-PLATIÈRE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », *op. cit.*, p. 283.

la Tunisie, son propre modèle de fonctionnement interne. Cela explique donc le caractère fictif des institutions paritaires Tunisie-UE dans l'élaboration des droits de l'Homme (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le caractère stratégique des mécanismes institutionnels euro-méditerranéens

Le mécanisme d'institutionnalisation des relations euro-méditerranéennes *via*, d'une part, la mise en place d'organes paritaires et, d'autre part, l'insertion des droits de l'Homme dans le cadre juridique de ces relations comme « élément essentiel » à la réalisation du PEM, reflète, en réalité, l'évolution du droit de l'Union européen, et, plus précisément, l'évolution de ses moyens institutionnels.

L'avènement des institutions paritaires euro-méditerranéennes confirme l'analyse selon laquelle l'Union européenne « exporte » ses moyens institutionnels dans le PEM, et dans les accords d'association avec les PTM. Souhaitant renforcer sa légitimité internationale, l'Union européenne a mis en œuvre des approches stratégiques en matière de droits de l'Homme, grâce aux interactions entre les moyens institutionnels du droit de l'Union et les mécanismes institutionnels paritaires euro-méditerranéens. Il est à rappeler que la CJCE dans son arrêt *Portugal c/ Conseil* avait affirmé que certains accords « *conclus par la Communauté avec des pays tiers instaurent une certaine asymétrie des obligations ou créent des relations spéciales d'intégration avec la Communauté* »⁴⁷⁹. Cette « asymétrie » européenne, confirmée par la CJCE, explique le caractère stratégique des mécanismes institutionnels euro-méditerranéens qui élaborent des instruments juridiques dans le champ des droits de l'Homme. Ainsi, la création d'un Comité euro-méditerranéen, décideur stratégique (A) en la matière, reflète l'asymétrie du triangle institutionnel de l'Union dans la production des normes relatives aux droits de l'Homme dans le cadre des relations euro-méditerranéennes.

Il est vrai que ce Comité euro-méditerranéen maintient un dialogue renforcé et structuré entre les partenaires ; néanmoins, le caractère stratégique de ce mécanisme institutionnel paritaire consolide une approche générale et transversale dans plusieurs domaines du PEM. C'est pourquoi un mécanisme institutionnel plus technique a montré son utilité pour le respect des droits de l'Homme dans le cadre du PEM, à savoir l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (B).

⁴⁷⁹ CJCE, Arrêt du 23 novembre 1999, *Portugal c/ Conseil*, Aff. C-149/96, point 42, *Rec.* p. I-08395.

A. Le Comité méditerranéen : décideur stratégique

La Déclaration de Barcelone prévoit la création d'un comité euro-méditerranéen issu du processus de Barcelone, au niveau des hauts fonctionnaires, composé de représentants de chaque pays partenaire méditerranéen et de la troïka, de représentants de l'État en charge de la présidence européenne et du prochain État en charge de la présidence, de représentants de la Commission européenne, ainsi que du haut représentant de la PESC.

A la base, ce Comité est chargé de tenir des réunions périodiques pour préparer la réunion des ministres des Affaires étrangères, de faire le point et d'évaluer le suivi du processus de Barcelone dans toutes ses composantes, ceci afin de mettre à jour le programme de travail. Cependant, lors du Sommet de Malte du 15 et 16 avril 1997, les partenaires ont exprimé le souhait d'élargir les réunions du Comité de suivi aux représentants de tous les États membres de l'Union européenne, et pas seulement aux seuls représentants de la Troïka, estimant que le rôle du Comité s'en trouverait renforcé.

Il est à signaler que la composition de ce Comité n'est pas publique. Les hauts fonctionnaires qui en font partie sont les vingt-sept « correspondants » du partenariat⁴⁸⁰. En ce qui concerne les pays de la rive sud de la Méditerranée, il s'agit, en général, d'ambassadeurs chargés des affaires européennes. Du côté européen, il s'agit communément des coordinateurs chargés des affaires méditerranéennes ; sont également associés aux débats des représentants de la Commission et du secrétariat du Conseil⁴⁸¹.

Le Comité de Barcelone constitue, en réalité, l'institution centrale d'impulsion, d'examen et de suivi des actions et initiatives dans le cadre du processus de partenariat. De ce fait, le Comité prend en charge le pilotage des principales orientations stratégiques du partenariat sur ses trois volets. Les réunions ordinaires de ce Comité se tiennent tous les trois mois pour mettre en place une évaluation des activités accomplies, ainsi que pour arrêter un calendrier concernant les projets à concrétiser. Son rôle de pilotage des programmes existants et d'approbation des projets de programmes régionaux a progressé au fil du temps, consacrant plus d'intérêt aux sujets touchant les droits de l'Homme. C'est pourquoi des réunions *ad hoc* consacrées à des thèmes particuliers peuvent s'ajouter aux réunions ordinaires. Tandis que la tenue de ces différentes rencontres entre les partenaires laisse supposer une meilleure entente sur les différents thèmes du partenariat, au moins au niveau institutionnel, la réalité prouve le contraire : ce cadre

⁴⁸⁰ Ziad LATTOUF, op. Cit. p. 116.

⁴⁸¹ *Guide to Human Rights in Barcelona Process, Secretariat of the Euro-Mediterranean Human Network*, Copenhagen, Septembre 2000, p. 78-79.

institutionnel euro-méditerranéen reste complexe au niveau de la composition de ce Comité, mais aussi au sujet de son fonctionnement.

Au niveau de la composition du Comité de Barcelone un déséquilibre peut être aisément observé, car, si les représentants européens forment en général un front relativement homogène, grâce notamment à la coordination assumée principalement par la Commission européenne, les PTM du sud et de l'est de la Méditerranée sont dépourvus de cet avantage. Ces PTM se présentent de manière non coordonnée, ce qui entraîne des visions divergentes sur les différents thèmes des réunions, surtout sur les sujets relatifs aux droits de l'Homme. De surcroît, la Commission européenne représente la « *cheville ouvrière* »⁴⁸² de l'élaboration des instruments juridiques dans le cadre du PEM. Il est à noter, à cet égard, le rôle de la Commission européenne dans la collaboration avec le Conseil et le Parlement européen, qui se charge d'assurer la participation de chaque institution à la production des normes européennes sur le plan interne et externe⁴⁸³. De plus, la CJUE a confirmé que l'autonomie du droit de l'Union européenne impose de ne pas porter atteinte à l'équilibre institutionnel du triangle Commission, Conseil et Parlement⁴⁸⁴. Cela a certainement abouti à une forme de prééminence inhérente à la légitimité de la Commission, prééminence qui résulte de l'autonomie du droit de l'Union.

Concernant son fonctionnement, le Comité de Barcelone agit sur la base du consensus, et ses décisions ne sont ni écrites, ni publiées. On perçoit donc ici toute la complexité qui caractérise l'institutionnalisation de ce Comité de Barcelone en tant que dispositif chargé de donner corps au dialogue politique entre les partenaires. Ce dialogue est indispensable au processus de partenariat afin de concrétiser les projets des différents volets prescrits par la Déclaration de Barcelone et, plus particulièrement, ceux liés aux questions de droits de l'Homme.

En vue de dépasser ce dilemme institutionnel, les hauts fonctionnaires qui composent le Comité de Barcelone ont été chargés de mettre en place un « dialogue politique et de sécurité » : ils se rencontrent, et en se concentrent sur les questions liées au premier volet du partenariat essentiellement, aux questions ayant trait aux droits de l'Homme. Certains auteurs considèrent qu'il s'agit de réunions de hauts fonctionnaires pour l'application et le respect des droits de l'Homme⁴⁸⁵. Ces réunions de hauts fonctionnaires se sont, dans un premier temps, focalisées sur des discussions concernant la possibilité d'instaurer des mesures de confiance et de sécurité. Ces discussions ont débouché sur le projet d'une Charte euro-méditerranéenne pour la sécurité

⁴⁸² Claude BLUMANN, Louis DUBOUIS, « *Droit institutionnel de l'Union européenne* », Paris, LexisNexis, Coll. Manuel, 5^e édition, 2013, p. 239.

⁴⁸³ Voir en ce sens, Yves GAUTIER, « Institutions communautaires », in Ami BARAV, Christian PHILIP (dir.), *Dictionnaire juridique des communautés européennes*, Paris, PUF, 1993, XVI-1180, p. 586

⁴⁸⁴ CJUE, Avis 2/13 du 18 décembre 2014 (Assemblée plénière), Avis sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), point 194, Recueil numérique.

⁴⁸⁵ Voir par exemple, Ziad LATTOUF, op. Cit, p. 117.

et la stabilité, et des travaux ont été entamés, en ce sens, à l'automne 1996. Cependant, les participants à ces réunions ont dû renoncer à l'idée d'élaborer un Pacte qui aurait eu une valeur juridique contraignante, pour s'en tenir à une Charte ayant une valeur plutôt politique, susceptible d'institutionnaliser les mécanismes du dialogue politique pour promouvoir et préserver la paix dans la région⁴⁸⁶. Ce projet n'avait avancé, depuis lors, qu'à tout petits pas, et une réunion spéciale des hauts fonctionnaires s'est tenue en novembre 1998 pour tenter de donner au projet une impulsion décisive, en vue du Sommet intergouvernemental de Stuttgart du 15 et 16 avril 1999. Cependant, les participants à ce Sommet se sont bornés à accueillir favorablement ce qui ne constituait encore que des lignes directrices, réaffirmant leur engagement en faveur du partenariat. Malheureusement, l'objectif de conclure une Charte euro-méditerranéenne sur la paix était loin de faire l'unanimité, que ce soit parmi les PTM ou parmi les États membres de l'Union européenne eux-mêmes.

La Charte devrait devenir un instrument pour la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Barcelone qui gravitent autour des questions relatives aux droits de l'Homme, mais aussi autour de la paix et de la stabilité, par un renforcement du dialogue politique, le développement de mesures de partenariat, le développement d'une coopération régionale et des initiatives dans le domaine de la diplomatie préventive. Alors que ce projet de Charte ne représente qu'une sorte de *soft law*, qui ne fait que renforcer les principes prescrits dans la Déclaration de Barcelone, il constitue un projet qui divise de plus en plus les partenaires. Du côté européen, certains États membres le voient comme une simple mise en œuvre des grandes lignes du partenariat, d'autres considérant que, à terme, il pourrait supplanter la Déclaration de Barcelone. Du côté PTM, certains pays considèrent qu'une telle Charte n'aurait aucun sens en l'absence de progrès substantiels dans le processus de paix au Moyen-Orient, sachant que certains PTM soutiennent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans le conflit israélo-palestinien.

Quoi qu'il en soit, si l'on analyse les débats, il est encore difficile de distinguer clairement l'intérêt concret de ce projet⁴⁸⁷. Il est par contre évident que la mise en place d'un projet stratégique émanant de ce mécanisme institutionnel paritaire euro-méditerranéen est consubstantiellement liée à une approche unanime entre les parties.

Par ailleurs, le programme MEDA, qui constitue le principal instrument financier du Partenariat Euro-Méditerranéen, instauré lors de la Conférence de Barcelone de novembre 1995⁴⁸⁸, prévoit que le Comité est chargé d'émettre un avis sur les projets présentés par la Commission en ce

⁴⁸⁶ Idem, p. 117.

⁴⁸⁷ Idem, p. 118.

⁴⁸⁸ MEDA fut initialement mis en place en 1996, modifié et renommé MEDA II en 2000, avant d'être finalement abrogé en 2006, suite à la réforme des instruments d'aide communautaire et la création d'un Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) mis en place le 1er janvier 2007.

qui concerne les domaines relatifs aux droits de l'Homme. En cas d'avis conforme, la Commission peut aller de l'avant ; dans le cas contraire, c'est au Conseil des ministres qu'il revient de trancher. Ce dispositif montre clairement un véritable problème de mise en œuvre des différents projets relatifs aux droits de l'Homme présentés par la Commission. Dit autrement, soit le Comité cherche à adapter les projets européens à la réalité de la situation des droits de l'Homme dans les PTM, soit il exerce un pouvoir diplomatique afin de faciliter la mise en œuvre des projets communs entre les parties partenaires. Toutefois, la question qui devrait être posée est celle-ci : quel est l'apport juridique de ce Comité s'il ne représente, en fin de compte, qu'un outil diplomatique, voire politique, ou même s'il s'agit d'un dispositif de *Soft Law* ? A partir de cette question, on peut évoquer le versant positif de cette instance car elle établit un dialogue permanent entre les partenaires, sur un sujet aussi sensible que « les droits de l'Homme », et sa capacité à garantir un suivi des différents projets à cet égard. Par contre, le pendant négatif réside dans la raison d'être même de ce Comité, et réside essentiellement dans sa formation politique et diplomatique, qui explique l'absence de tout pouvoir juridique contraignant de sa part. De surcroît, le Comité de suivi fonctionne sur la base du consensus, et ses décisions ne sont ni écrites, ni publiées.

En outre, le fait d'octroyer au Comité euro-méditerranéen la compétence d'établir des stratégies et des projets dans le cadre du PEM demeure totalement dépendante de la suite, qui, à cet égard, incombe à la Commission européenne et au Conseil. Il faut garder à l'esprit les attributions et les compétences élargies de la Commission européenne par le droit de l'Union. En effet, c'est la Commission qui négocie les accords d'association avec les PTM, établit des propositions législatives dans différents domaines du PEM, et exécute les programmes du partenariat. Elle représente donc, à la fois, « *une institution technique, une institution à caractère politique et une institution devant défendre les intérêts de l'Union européenne dans ses relations avec les États tiers* »⁴⁸⁹. Cette polyvalence ne fait que confirmer le monopole de la production des instruments juridiques, notamment en matière de droits de l'Homme, des institutions de l'Union. La Commission européenne a ainsi mis en place de manière unilatérale, avec un simple avis consultatif du Comité euro-méditerranéen, certains projets stratégiques tels que l'Instrument de stabilité et l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme. La Commission agit donc conformément aux dispositions de l'article 21 TUE qui précise : « *l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde* ».

⁴⁸⁹ Agustin GARCIA URETA, « La Commission européenne », in Jean-Bernard AUBY, Jacqueline Dutheil De LA ROCHERE (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2e édition, Coll. Droit administratif, 2014, p. 119.

Dès lors, les projets stratégiques en matière de droits de l'Homme qui devraient être produits par le Comité euro-méditerranéen en tant qu'institution paritaire, projets mettent en évidence que c'est bien plutôt la Commission qui est à la manœuvre. Face à la faiblesse des voix des PTM, voire en leur absence, la Commission demeure le défenseur des valeurs et des intérêts de l'Union européenne. Cela confirme le fait que l'Union souhaite promouvoir un modèle européen en dehors de ses frontières, et la Commission participe activement à imposer l'unilatéralisme européen en matière de production des droits de l'Homme.

De plus, suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et à la création de nombreux acteurs institutionnels susceptible d'intervenir dans le champ des affaires étrangères et de l'action extérieure de l'Union, l'unilatéralisme européen ne cesse de s'accroître. La mise en place du service européen pour l'action extérieure (SEAE), et la création du poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ne font que déposséder le Comité euro-méditerranéen de son rôle de décideur stratégique, notamment en matière de droits de l'Homme.

Le Conseil, dans sa décision du 26 juillet 2010⁴⁹⁰, précise la nouvelle organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (SEAE) ; il affirme, notamment, que le SEAE est un « *organe de l'Union fonctionnant de manière autonome sous l'autorité du Haut représentant, et assiste ce dernier pour veiller à la cohérence de l'action extérieure – avec le Conseil et la Commission –, dans la conduite de la politique étrangère de sécurité commune et dans ses fonctions de vice-président de la Commission et de président du Conseil des Affaires étrangères* »⁴⁹¹. Ces nouveaux acteurs institutionnels européens sont chargés de préparer des visions stratégiques vis-à-vis des PTM, et, en quelque sorte, d'ôter au Comité euro-méditerranéen son rôle d'initiateur des stratégies de production et de promotion des droits de l'Homme dans le PEM. De surcroît, le SEAE veille à l'harmonie des plans d'action de l'Union en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie, en collaboration avec la Commission européenne et le Conseil ; il s'attache également aux questions relatives à la mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme » dans les accords d'association conclus par l'Union européenne. Néanmoins, en quête de cohérence dans ses actions extérieures, l'Union européenne impose la consultation régulière de la Commission et du Conseil sur toutes les questions relatives aux relations extérieures avec les pays tiers. De ce fait, l'approche de l'Union en matière de droits de l'Homme ne peut être qu'unilatérale car les institutions européennes ont pour objectif premier de défendre les intérêts de l'Union, avec ou sans le mécanisme institutionnel paritaire euro-méditerranéen. Cependant, ces mécanismes pourraient, d'une manière ou d'une autre, influencer

⁴⁹⁰ Décision du Conseil 2010/427/UE du 26 juillet 2010, JO n° L 201, du 03 août 2010.

⁴⁹¹ Idem., p. 30.

les orientations et la normativité des droits de l'Homme dans les relations avec l'Union européenne : ceci constitue, en la matière, l'apport majeur de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne.

B. L'apport de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne pour le respect des droits de l'Homme

L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM, en anglais *EMPA*) est une institution issue du processus de Barcelone, instituée à Naples le 3 décembre 2003 par décision de la Conférence ministérielle du Partenariat euro-méditerranéen. Il s'agit d'un forum au sein duquel les Parlements de la région méditerranéenne se réunissent en vue d'atteindre leurs objectifs communs, objectifs relatifs à la création d'un meilleur environnement politique, social, économique et culturel, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des citoyens qu'ils représentent.

Cette institution parlementaire issue, du processus de Barcelone, est une organisation inter-étatique régionale, bénéficiant du Statut d'Observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations unies, disposant de sa propre personnalité et capacité juridique internationale, bien qu'elle ne soit dotée que de compétences consultatives, adoptant des résolutions et des recommandations non-contraignantes à l'attention de la Conférence euro-méditerranéenne. L'Assemblée joue un rôle clef dans la région, son rayonnement étant fondé sur des activités complémentaires aux travaux d'autres organismes régionaux et internationaux, responsables de la promotion de la sécurité, de la stabilité et de la paix en Méditerranée. De plus, l'intention de l'APEM était, dès l'origine, de rendre plus cohérente une série d'initiatives dispersées, et de rassembler un certain nombre de postes budgétaires sous un nouveau chapitre du budget communautaire, chapitre intitulé « Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme ». Il s'agissait de donner corps à l'approche positive mise en avant par l'Union européenne, en soutenant de manière significative des initiatives intéressantes relatives à la promotion des droits de l'Homme. Dès sa création, l'APEM s'est donc imposée comme l'acteur principal de la diplomatie parlementaire au niveau régional. En réalité, l'Assemblée dispose d'un rôle consultatif sur tous les sujets relatifs au partenariat euro-méditerranéen, peut adopter des résolutions et adresser des recommandations à la Conférence ministérielle, ces dernières étant adoptées en session plénière sur proposition de ses cinq commissions : la commission des affaires politiques, de la sécurité et des droits de l'Homme, la commission des affaires économiques, financières, des affaires sociales et de l'éducation, la commission de la promotion de la qualité de vie, des échanges entre les sociétés civiles et de la culture, la commission des

droits de la femme dans les pays euro-méditerranéens et la commission sur l'énergie, l'environnement et l'eau. Avec ses cinq Commissions, l'Assemblée parlementaire constitue un atout institutionnel du partenariat euro-méditerranéen, car il s'agit d'une institution parlementaire issue du processus de Barcelone, et qui repose sur la Déclaration éponyme. Selon son règlement, l'Assemblée a pour mission d'apporter le soutien, l'impulsion et la contribution parlementaires à la consolidation et au développement du processus de Barcelone. Elle débat publiquement des questions relevant, notamment, du processus de Barcelone, ainsi que de tous les problèmes d'intérêt commun pouvant concerner les pays qui en sont membres⁴⁹². Cette instance de débat entre les partenaires euro-méditerranéens confirme le rôle d'initiative donné à tous les partenaires, ceci afin de réaliser les objectifs du partenariat euro-méditerranéen. La composition de l'Assemblée en témoigne : les membres de l'Assemblée sont des parlementaires désignés par les parlements des pays parties au processus de Barcelone, ainsi que par le Parlement européen. L'Assemblée est composée d'un total de 280 membres, dont 132 membres issus de l'Union européenne (83 membres des 28 parlements nationaux des États membres de l'UE, sur la base d'une répartition égale de 3 membres par État membre, à l'exception de la délégation britannique, qui a un membre de moins, et 49 membres du Parlement européen), 8 membres issus des parlements des pays européens méditerranéens et partenaires de l'Union européenne (2 membres pour chacune des délégations de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Principauté de Monaco et du Monténégro), 130 membres issus des dix parlements des pays méditerranéens partenaires fondateurs, sur la base d'une répartition égale, et 10 membres du Parlement mauritanien. Dans la mesure du possible, les délégués sont désignés pour une période minimum d'un an. L'Assemblée se compose de délégations issues de chaque parlement national et du Parlement européen, les parlements membres s'engageant, en outre, à assurer une représentation des femmes parlementaires dans leur délégation, conformément aux dispositions juridiques de chaque pays⁴⁹³.

Le règlement de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne prévoit dans son article 3 : « L'Assemblée peut se prononcer sur l'ensemble des sujets concernant le partenariat euro-méditerranéen. Elle assure le suivi de l'application des accords euro-méditerranéens d'association et adopte les résolutions ou adresse des recommandations à la Conférence ministérielle en vue de la réalisation des objectifs du partenariat euro-méditerranéen. Lorsqu'elle est saisie par la Conférence ministérielle, elle émet des avis, en proposant, le cas échéant, l'adoption des mesures opportunes pour chacun des trois volets du processus de

⁴⁹² Voir : http://www.paufm.org/Rules_Procedures/RulesofProcedures/2014/Reglement2014_FR.pdf

⁴⁹³ Idem site web.

Barcelone »⁴⁹⁴. Ce texte donne l'impression, à première vue, que l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne représente un vrai mécanisme juridique, et constitue un progrès pour le processus de Barcelone, en comblant les lacunes et les failles du partenariat. Toutefois, les alinéas suivants de ce texte apportent des éclaircissements sur la valeur juridique des travaux de cette institution : « Les délibérations de l'Assemblée n'ont pas un caractère juridiquement contraignant. Sur proposition du Bureau, l'Assemblée peut décider de dépêcher des délégations ad hoc »⁴⁹⁵. En fait, le pouvoir de cette institution se limite à mettre de simples recommandations et des avis consultatifs lorsqu'elle est saisie par la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne ; alors que le champ de son activité touche tous les volets du partenariat, la valeur juridique de ses travaux reste un inconvénient incontestable.

A cela s'ajoute la réduction du nombre de réunions des cinq Commissions parlementaires de l'Assemblée à une seule réunion par an, ce qui est un signe de l'inefficacité de cette instance. Dit autrement, la commission des affaires politiques, de la sécurité et des droits de l'Homme, qui représente une des cinq Commissions de l'Assemblée, pourrait se réunir une seule fois par an, en vertu de l'article 5 du règlement de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, alors même que des situations graves de violation des droits de l'Homme se produisent dans un ou plusieurs PTM.

Par ailleurs, le règlement de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne assigne plutôt un rôle complémentaire à cette instance par rapport aux institutions décisionnelles du partenariat euro-méditerranéen, l'article 7 du règlement de l'Assemblée, prévoyant : « *L'Assemblée joue un rôle complémentaire à celui des autres institutions du processus de Barcelone.*

Les représentants désignés par la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères et par la Commission européenne assistent aux réunions de l'Assemblée, au cours desquelles ils ont droit de parole »⁴⁹⁶. De ce fait, alors même qu'était espéré un rôle plus actif de la part de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, instance qui aurait porté les voix des peuples euro-méditerranéens en vue de surmonter les faiblesses du processus de Barcelone, surtout en ce qui concerne le respect des droits de l'Homme, celle-ci ne représente, en réalité, qu'une instance « annexe » à la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères. Cela nous permet de confirmer que la marginalisation de ce mécanisme institutionnel repose, en partie, sur ce facteur.

En revanche, il est important de préciser, si l'on considère l'annexion de ce mécanisme institutionnel à la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, que

⁴⁹⁴ Idem site web.

⁴⁹⁵ Idem site web.

⁴⁹⁶ Idem

cette dernière ne saurait être utilisée comme formule expiatoire, afin de masquer les carences dudit mécanisme institutionnel. L'APEM est un mécanisme institutionnel qui dispose, depuis sa création, d'une simple stratégie d'influence déclaratoire. Conséquemment, on peut s'interroger sur l'utilité de cette institution paritaire dans le cadre du PEM. Recherche-t-on une légitimité « populaire » factice, les Parlements représentant la voix de leur peuple ? S'agit-il d'une quête d'équilibre, vu le rôle pivot du Parlement européen dans l'élaboration des normes relatives aux droits de l'Homme ? Ou le but est-il simplement de dupliquer le même mécanisme institutionnel que dans les relations UE-ACP, comme depuis la Convention de Yaoundé ? Ces institutions paritaires constituent-elles réellement un lieu de dialogue et de mise en œuvre des intérêts communs entre les partenaires ? Ont-elles vraiment un poids significatif dans le processus de partenariat visant à introduire les droits de l'Homme dans les relations entre les partenaires ?

Il apparaît que le déficit de participation de l'APEM dans la mise en œuvre du respect des droits de l'Homme dans le cadre du PEM est lié à toutes ces interrogations.

Cette limite est d'ailleurs paradoxale dans la mesure où l'homologue européen de cette institution, le Parlement européen, possède un droit de veto sur la conclusion des accords d'association avec les PTM, et est « *obligatoirement informé de toutes les étapes de la procédure, rien de tel au niveau de l'Assemblée paritaire* »⁴⁹⁷.

Par ailleurs, la possibilité de confier le statut d'observateur permanent lors des réunions de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, en vertu de l'article 10 de son règlement, aux différents organes consultatifs institutionnels et aux organismes financiers du partenariat, est influencée par l'énoncé de l'article 8 de ce même règlement : « *Les observateurs permanents ont le droit de parole. Ils peuvent le faire uniquement à l'appréciation du Président quant à la distribution du temps de parole, afin d'assurer le bon fonctionnement de la réunion* »⁴⁹⁸. D'où la question suivante : comment l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne pourrait-elle jouer le rôle de garant du respect des droits de l'Homme et de la démocratie, alors qu'elle-même ne la met pas en œuvre, tout comme elle ne laisse pas la liberté d'expression aux observateurs lors de ses réunions ?

En revanche, cette institution, qui, certes, ne constitue pas un mécanisme institutionnel efficace pour garantir le respect des droits de l'Homme dans tous les pays partenaires euro-méditerranéens, joue, en fait, le rôle de « bouc émissaire », et contribue souvent à apaiser les situations de crise. Ainsi, la recommandation de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne sur les résultats du Sommet de Barcelone et les perspectives du Partenariat

⁴⁹⁷ Adam ABDU HASSAN, op. Cit., p. 127.

⁴⁹⁸ Idem

Euro-méditerranéen, adoptée sur la base du projet déposé au nom de la commission politique, de sécurité et des droits de l'Homme lors de l'Assemblée plénière tenue à Bruxelles le 26 mars 2006, a été en harmonie avec l'opinion publique euro-méditerranéenne à propos de la crise provoquée par la publication, dans un journal danois, de caricatures ayant offensé le sentiment religieux des musulmans. L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, à travers sa recommandation, « rappelle que la liberté d'expression, de pensée, de conscience et de religion est consacrée par la Déclaration universelle des droits de l'Homme ; défend la liberté d'expression en tant que valeur fondamentale et considère qu'elle doit être exercée dans les limites imposées par la loi et devrait coexister avec la responsabilité personnelle et se fonder sur le respect pour les droits et les valeurs des autres ; reconnaît que l'équilibre entre ces préoccupations doit faire l'objet d'un débat permanent en démocratie ;

Est convaincue qu'un dialogue ouvert et transparent et le respect mutuel sont les moyens pour faire face à la situation actuelle et pour éviter que de tels phénomènes ne se reproduisent ; rappelle que l'APEM constitue l'endroit approprié pour œuvrer ensemble en faveur du dialogue ; soutient les initiatives de dialogue entre les religions, les cultures et les sociétés, dans la perspective d'une alliance des civilisations »⁴⁹⁹. Elle propose aussi des initiatives concrètes pour remédier au problème quand elle « invite les partenaires euro-méditerranéens à soutenir fermement un plan d'action destiné à promouvoir l'information, afin d'éclairer les sociétés euro-méditerranéennes pour agir conjointement contre l'islamophobie et les actions contre les autres religions et les autres croyances ;

Est convaincue que le dialogue est le seul moyen pour faire face à la situation actuelle et pour éviter que de tels phénomènes ne se reproduisent ; rappelle que l'APEM constitue l'endroit approprié pour œuvrer ensemble en faveur du dialogue entre les religions, les cultures et les sociétés »⁵⁰⁰.

En outre, la même réunion plénière de 2006 a prouvé que l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne est consciente de ses points faibles dans son rôle d'institution du partenariat euro-méditerranéen, essentiellement en matière de respect des droits de l'Homme et de promotion des valeurs démocratiques dans les différents pays euro-méditerranéens. C'est pourquoi, la recommandation de cette réunion sur les perspectives du partenariat a été l'occasion de confirmer que l'Assemblée « est d'avis que les parlementaires de l'APEM doivent s'associer étroitement aux travaux de la conférence sur les droits de l'homme, la démocratisation et la société civile prévue par la Commission Européenne pour l'année 2006 et organisée par le réseau EUROMESCO, ainsi qu'aux deux Conférences ministérielles Euromed sur l'égalité des

⁴⁹⁹ Voir : http://www.paufm.org/assembly/Docs/recommandations/Brussels2006/Politic_FR.pdf

⁵⁰⁰ Idem

genres et les migrations ; estime qu'une telle participation ne peut que renforcer le rôle et la visibilité de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne »⁵⁰¹.

Par conséquent, l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne cherche réellement sa place parmi les institutions du partenariat euro-méditerranéen, son rôle de contrôle du respect des droits de l'Homme dans les différents pays méditerranéens restant minime par rapport à la place occupée par cette institution parlementaire. Donner plus d'autorité juridique aux travaux de cette institution pourrait renforcer son rôle de gardienne du bon respect des droits de l'Homme et des principes fondamentaux sur les deux rives de la Méditerranée, sachant que l'APEM a été absorbée par l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée en vue de lancer ses activités dans des domaines plus élargis, tels que les droits environnementaux et le développement durable.

Il est à signaler que, suite à l'entrée en vigueur de différents accords d'association avec les PTM, l'APEM accorde, dans ses travaux, une place plus importante à la question des droits de l'Homme. L'APEM confirme ainsi son objectif d'établir sa propre expertise sur ces questions, afin que celles-ci ne soient pas conceptuellement dépendantes des institutions de l'Union européenne ; c'est pourquoi, cette institution paritaire « *a mis en place une procédure de plainte pour violation des droits de l'Homme* »⁵⁰². Il s'agit d'un procédé technique de garantie des droits de l'Homme, procédé par les instances internationales de protection de ces droits à travers le mécanisme de contrôle par voie de pétitions, de requêtes ou de réclamations⁵⁰³.

Les travaux de l'APEM dans le domaine du contrôle du respect des droits de l'Homme dans le cadre du PEM consistent également en des consultations fréquentes des acteurs non étatiques dans les PTM, tels que les composantes de la société civile. Cela confirme, néanmoins, une certaine marginalisation de ce mécanisme institutionnel paritaire dans le processus d'élaboration des droits de l'Homme dans les relations entre l'Union et les PTM. L'APEM en est réduite à collaborer avec les institutions de l'Union pour espérer voir ses positions prises en compte, ce qui pose la question de la valeur réelle des institutions paritaires, non seulement dans le cadre du PEM, mais aussi dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE.

⁵⁰¹ Idem

⁵⁰² Adam ABDOU HASSAN, op. Cit., p. 135.

⁵⁰³ Voir en ce sens Karel VASAK, « Le droit international des droits de l'homme », *RCADI*, tome 140, p. 370-371.

Paragraphe 2 : Le caractère fictif des institutions paritaires Tunisie-UE dans l'élaboration des droits de l'Homme

Parallèlement aux institutions du partenariat euro-méditerranéen, le dialogue politique représente l'un des mécanismes les plus importants dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE. En effet, malgré l'intérêt que revêt le cadre multilatéral pour aborder des questions relatives aux droits de l'Homme, il semble que le cadre bilatéral constitue un cadre plus adéquat⁵⁰⁴.

Il s'avère ainsi que le monopole de l'élaboration des droits de l'Homme dans les relations entre l'Union européenne et les PTM, monopole détenu par les institutions de l'Union, dans le cadre des mécanismes institutionnels paritaires euro-méditerranéens, engendre un déséquilibre dans un partenariat qui se veut équilibré. Alors que l'Union européenne plaide pour un dialogue équilibré, constructif et coopératif dans tous les domaines du partenariat avec ses partenaires, les mécanismes institutionnels paritaires ne sont que sporadiquement auditionnés ou consultés. Dès lors, l'autonomie institutionnelle européenne et le rôle joué par les institutions de l'Union, notamment le triangle Commission-Conseil-Parlement, représentent un handicap majeur pour le fonctionnement des mécanismes institutionnels euro-méditerranéens, mais également celui des institutions paritaires du cadre associatif, spécialement en matière de droits de l'Homme. C'est pourquoi, à l'occasion du dixième anniversaire du processus de Barcelone en 2005, les chefs d'États et de gouvernements (présidés par Tony BLAIR, côté UE) ont rappelé leurs préoccupations quant aux réformes relatives aux droits de l'Homme et à la démocratisation, sans que des mesures concrètes ne soient prises⁵⁰⁵. On ne peut donc que constater une certaine faiblesse des mécanismes institutionnels mis en place dans le cadre régional du partenariat euro-méditerranéen ; cependant, le dialogue politique permanent entre la Tunisie et l'UE a donné naissance aux mécanismes institutionnels de ce partenariat bilatéral. Évoqué dans le titre I, l'article 3 de l'accord d'association Tunisie-UE prévoit : « *le dialogue politique instauré entre les deux parties vise à établir des liens durables de solidarité qui contribuent à la prospérité, à la stabilité et à la sécurité de la région méditerranéenne ainsi qu'au développement de compréhension et de tolérance entre cultures* ». De plus, l'article 4 de ce même accord affirme que les droits de l'Homme constituent un sujet d'intérêt commun pour les deux partenaires. Toutefois, même dans le cadre des institutions paritaires prévues par l'accord d'association Tunisie-UE, le déséquilibre au profit des seules institutions de l'Union en matière de droits de l'Homme s'avère bien réel.

⁵⁰⁴ Maher ABDMOULEH, thèse précitée, p. 316.

⁵⁰⁵ Dixième anniversaire du processus de Barcelone sur :

http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-borrell/euromed/fr/default.htm

Il est vrai que les institutions paritaires établies par l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne avaient pour but de mettre en œuvre les dispositions de l'accord, dans le cadre d'un dialogue permanent et constructif entre les représentants de l'Union et ceux de la Tunisie ; cependant, depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association et la mise en place du Conseil et du Comité d'association Tunisie-UE, des interrogations concernant ce système institutionnel paritaire ne cessent d'affleurer. Certaines doctrines affirment que les institutions paritaires ne représentent réellement qu'un « *avatar des partitions institutionnelles européennes* »⁵⁰⁶ ou encore « *des coquilles vides* »⁵⁰⁷ dans l'architecture institutionnelle de production des droits de l'Homme.

Les mécanismes institutionnels paritaires visent à établir un dialogue structuré et équilibré entre l'Union et la Tunisie, tout en évitant l'hégémonie européenne du traitement des droits de l'Homme, dans une relation bilatérale d'association. Dès lors, le caractère paritaire de ces institutions doit permettre « *aux deux parties de mettre en avant leurs propositions ou leurs sujets de préoccupations* »⁵⁰⁸ ; quant aux actes et mesures de ces institutions paritaires, ils sont considérés comme faisant « *partie intégrante, au même titre que les accords eux-mêmes, de l'ordre juridique communautaire* »⁵⁰⁹. Or, l'apport des institutions paritaires de l'accord d'association Tunisie-UE est très limité en matière de droits de l'Homme, non seulement dans l'élaboration des normes relatives aux dits droits, mais aussi dans la mise en œuvre de dispositions de l'accord d'association à ce sujet. L'Union européenne exerce ainsi, de façon unilatérale le pouvoir, produisant et mettant en œuvre unilatéralement les droits de l'Homme dans les relations tuniso-européennes. Cela s'explique notamment par le pouvoir décisionnel relatif du Conseil d'association (A), et par le pouvoir limité du Comité d'association Tunisie-UE, en tant qu'instance technique (B).

A. Le Conseil d'association : un pouvoir décisionnel relatif

Il est primordial de signaler d'emblée que l'institutionnalisation constitue l'un des caractères essentiels de l'association : elle implique la création d'organes communs et paritaires jouissant d'une autonomie de fonctionnement, et disposant de certaines attributions pour réaliser les objectifs de l'association. C'est pourquoi le professeur Pierre PESCATORE définit l'association

⁵⁰⁶ Adam ABDOU HASSAN, op. Cit., p. 123.

⁵⁰⁷ Idem., p. 125.

⁵⁰⁸ Christine KADDOUS, « Article 300 CE », in Isabelle PINGEL (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE : de Rome à Lisbonne*, Bâle, Paris, Bruxelles, Helbing Lichtenhan, Dalloz, Bruylant, 2010, p. 87-88.

⁵⁰⁹ Idem., p. 88.

comme étant « *un lien permanent, général et institutionnalisé de coopération, consacrant une participation des pays tiers aux objectifs des Communautés* »⁵¹⁰.

L'accord d'association Tunisie-UE bénéficie ainsi d'un modèle institutionnel similaire aux autres accords d'association euro-méditerranéens, même si une certaine adaptation selon les spécificités des partenaires tiers méditerranéens demeure possible, à l'instar de l'accord d'association UE-Autorité Palestinienne. De ce fait, le titre VII de chaque accord d'association conclu avec l'Union est consacré aux « dispositions institutionnelles générales et finales ». C'est dans le cadre de ces dispositions que le Conseil d'association s'est établi comme l'institution fondamentale de l'association. L'accord d'association Tunisie-UE étant le premier accord signé, il a servi de modèle lors des négociations des accords ultérieurs. En quelque sorte, il a servi d'exemple à suivre.

Le Conseil d'association est l'organe principal, et sa composition mixte est conforme au caractère bilatéral de l'association. En vertu de l'article 79 de l'accord d'association Tunisie-UE, le Conseil d'association est un organe politique, composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission et, d'autre part, de membres du gouvernement tunisien. De ce fait, la parité de la représentation des deux parties est conforme au caractère bilatéral de l'association ; l'association est un lien juridique bilatéral entre des sujets de droit international, égaux juridiquement. Nonobstant, la mise en place d'une structure mixte et paritaire au niveau de l'organe central de l'association (le Conseil d'association) n'est pas une nouveauté apportée par le texte de l'accord d'association Tunisie-UE, car, dans les anciens accords de coopération conclus entre les deux parties, se retrouve la même structure, sous le nom de « Conseil de coopération ». Par contre, la nouveauté à cet égard, réside dans le fait que l'Union européenne est représentée par une délégation unique, ce qui reflète la volonté de l'Union de parler d'une seule voix face à la Tunisie. Cette volonté a été consolidée par la CJCE dans son avis 1/94 du 15 novembre 1994⁵¹¹, avis dans lequel la Cour rappelle : « *lorsque la matière d'un accord ou d'une convention relève pour partie de la compétence de la Communauté et pour partie de celle des États membres, il importe d'assurer une coopération étroite entre ces derniers et les institutions communautaires tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution des engagements assumés. Cette obligation de coopération découle de l'exigence d'une unité de représentation internationale de la Communauté* ».

⁵¹⁰ Pierre PESCATORE, « Les relations extérieures des CE, contribution à la doctrine de la personnalité internationale des organisations internationales », RCADI, 1967, vol II, Tome 103.

⁵¹¹ CJCE, avis 1/94 du 15 novembre 1994, Rec., p I-5267.

Par ailleurs, le Conseil d'association peut être considéré comme étant un organe politique du fait de sa composition. Néanmoins, l'article 4 de la décision n°1-98 du Conseil d'association Tunisie-UE du 14 juillet 1998 arrêtant son règlement interne, autorise les fonctionnaires des délégations à assister les membres du Conseil. Plus encore, l'invitation de toute personne extérieure, sur accord des parties, est également possible. La possibilité d'ouvrir cette structure, en particulier aux techniciens et aux spécialistes, est confirmée par l'admission, en qualité d'observateur, d'un représentant de la Banque européenne d'investissement (BEI), si celle-ci est directement concernée par l'ordre du jour de la réunion.

En vertu de l'article 78 de l'accord d'association Tunisie-UE, le Conseil doit se réunir au moins une fois par an au niveau ministériel, et en cas d'empêchement, les sessions des représentants des ministres se tiennent au niveau des ambassadeurs : cela permet d'alléger le fonctionnement du mécanisme institutionnel de l'association. En revanche, le Conseil d'association demeure fortement imprégné par le caractère intergouvernemental de l'association. Sa nature est ainsi trop uniforme, et cette déficience est révélatrice du « déficit démocratique » des accords d'association. Ceci est d'autant plus paradoxal que la référence aux principes démocratiques est constante dans l'accord d'association, et que le respect de ces derniers en constitue le fondement. Il n'est, en effet, pas prévu de commission parlementaire mixte⁵¹², et cela contrairement aux accords de l'Union européenne avec les PECO, accords dans lesquels ce dispositif a été mis en place par référence à la nature particulière de ces accords, antichambres de leur adhésion à l'Union. Seule une allusion y est faite dans l'accord d'association Tunisie-UE, et il n'est question que d'une mesure utile que le Conseil prend « *pour faciliter la coopération et les contacts entre le Parlement européen et la chambre des députés de la République Tunisienne* »⁵¹³. De même, les acteurs socio-économiques, pourtant au cœur de l'association, ne sont pas représentés dans une sorte de Comité mixte économique et social : seule une coopération entre le Comité économique et social de l'Union et son homologue tunisien est prévue. Cette déficience structurelle n'est pas de nature à généraliser et à ancrer le dialogue sur la question du respect des droits de l'Homme, car le Conseil d'association reste fermé aux acteurs clefs de la mise en œuvre de l'accord tels que la société civile, les organisations non gouvernementales...

En outre, l'article 80 de l'accord d'association Tunisie-UE prévoit que : « pour la réalisation des objectifs fixés par l'accord, et dans les cas prévus par celui-ci, le Conseil d'association dispose d'un pouvoir de décision ». En fait, le Conseil d'association devrait être non seulement une instance de débat pour les questions relatives aux droits de l'Homme (lesdits droits représentant

⁵¹² Jinan LIMAM, « L'évaluation du cadre institutionnel établi par le partenariat euro-méditerranéen », acte de Colloque Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 2003.

⁵¹³ Article 85 de l'accord d'association Tunisie-UE.

un « élément essentiel » de l'accord d'association en vertu de son article 2), mais aussi, un organe doté d'un pouvoir décisionnel concernant les différents sujets et objectifs de l'accord. Le Conseil d'association dispose, en effet, d'une compétence générale pour prendre des dispositions nécessaires à la réalisation des objectifs de l'accord, à travers la prise des décisions « obligatoires pour les parties qui sont tenues de prendre les mesures que nécessite leur exécution », aussi bien que par la formulation de « toutes recommandations utiles »⁵¹⁴. Dès lors, le Conseil d'association est un organe chargé de la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE avec un pouvoir décisionnel, par définition contraignant, et un pouvoir de recommandation, dénué de force juridique, mais qui génère une obligation morale pour les parties⁵¹⁵, car la règle de l'unanimité est retenue comme seule procédure de prise de décision⁵¹⁶. Alors que la règle de l'unanimité garantit le respect de la souveraineté des parties et l'absence de tout caractère supranational, elle risque d'être une cause de blocage du processus décisionnel : en effet, chaque délégation dispose du droit de veto comme force de dissuasion ultime. La menace d'une paralysie est d'autant plus sérieuse que le Conseil d'association est la seule institution possédant de véritables pouvoirs décisionnels. Si l'abandon de l'unanimité est improbable, son allègement est possible, notamment par la création d'un organe investi du pouvoir de décision. Ceci permettrait une certaine déconcentration des pouvoirs et l'établissement, par conséquent, d'un équilibre institutionnel, en garantissant l'efficacité de l'institution⁵¹⁷.

Par ailleurs, le Conseil d'association demeure l'organe principal de la dimension politique de l'association, en vue d'établir un dialogue politique axé sur des principes tels que la démocratie, le pluralisme politique, l'État de droit et le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cependant, la pratique montre que l'activité du Conseil d'association relève de la *soft law* dans la mesure où il sert de forum de discussions sur des questions politiques entre les associés, sans avoir pour autant la possibilité de prendre des décisions contraignantes, ce qui constitue l'une des limites de l'efficacité de cette institution. La preuve : aucune décision n'a été rendue en la matière !

Certains observent que, dans la pratique, le Conseil use de ses prérogatives, notamment pour appuyer le processus de libéralisation économique, qu'il est responsable de la mise en œuvre de la zone de libre-échange et des différentes politiques qui la complètent, et que, surtout, il est responsable de la mise en place et du contrôle de la politique de la concurrence de l'association.

⁵¹⁴ Article 80 de l'accord d'association Tunisie-UE.

⁵¹⁵ Voir LYCOURGOS (C), « L'association avec l'union douanière : un mode de relation entre la CEE et les États tiers », PUF, 1994, p 50.

⁵¹⁶ Article 80 §3 de l'accord d'association Tunisie-UE.

⁵¹⁷ Jinan LIMAM, op. Cit., p. 111.

En dehors du domaine économique, les compétences décisionnelles du Conseil restent donc très limitées⁵¹⁸.

A cela s'ajoute le dilemme de la retombée des décisions du Conseil d'association dans les ordres juridiques respectifs de l'Union européenne et de la Tunisie. L'article 80 de l'accord d'association prévoit l'obligation de prendre des mesures nécessaires pour l'exécution des décisions du Conseil par les parties, et ceci pose la question de l'applicabilité directe des décisions. Il faut distinguer, à ce sujet, deux phases : avant et après l'arrêt *Sevince*⁵¹⁹. Dans un premier temps, ces décisions devaient faire l'objet de mesures d'exécution, prises, soit par le Conseil des Communautés européennes, souvent la forme de règlements, soit « *au cas où les décisions du Conseil d'association relèvent d'un domaine qui...n'est pas de la compétence de la Communauté, les états membres prennent directement les mesures d'application nécessaires* »⁵²⁰. Ceci implique que, si aucune mesure d'exécution n'a été prise, la décision reste dépourvue de toute applicabilité directe. Pour assurer le bon fonctionnement de l'association *via* l'applicabilité directe des décisions émanant des organes créés par les accords d'association, la Cour de Justice des Communautés Européennes a adopté une autre solution dans l'arrêt *Sevince*, concluant à l'applicabilité directe de ces décisions. La Cour a précisé, en outre, que « *les dispositions du Conseil d'association doivent répondre aux mêmes conditions que celles valant pour les dispositions de l'accord lui-même* ». Les termes de ces décisions doivent donc être clairs, précis et inconditionnels⁵²¹. La position de la juridiction européenne semble être fondée sur le fait que ces décisions sont rattachées directement à l'accord, alors que « *la justification véritable semble résider principalement dans le fait que les parties contractantes, dont la communauté, ont dans l'accord, habilité les organes considérés à arrêter des décisions de ce type avec effet contraignant* »⁵²².

La solution adoptée par la CJCE quant à l'applicabilité directe des décisions doit être étendue à la question de leur effet direct, c'est-à-dire à la possibilité pour les particuliers de les invoquer juridictionnellement. Néanmoins, cette question d'effet direct met en jeu le problème de la publication des décisions des organes institués par les accords d'association. En effet, leur publicité relève plutôt de l'exception que de la règle car l'article 7 du règlement intérieur du Conseil d'association stipule : « *sauf décision contraire, les séances du Conseil d'association ne sont pas publiques* ». En pratique, les décisions du Conseil d'association ont été publiées

⁵¹⁸ Idem, p. 110.

⁵¹⁹ CJCE, arrêt *Sevince* du 20 septembre 1990, aff. C-192/89, Rec, 1990, I-3641.

⁵²⁰ BELHADJ-BOSTANJI (R), « Les institutions du partenariat euro-méditerranéen » in, *The Mediterranean's European Challenge*, vol II, sous la direction de Peter G. Xuereb, PEG, Université de Malte, p. 250.

⁵²¹ Arrêt susmentionné.

⁵²² GILSDORF (P), « Les organes institués par des accords communautaires : effets juridiques de leurs décisions. (Observations à propos notamment de l'arrêt de la CJCE dans l'affaire C 192/89) », p. 332.

uniquement dans le Journal Officiel des Communautés Européennes, et aucune n'a été publiée au Journal Officiel de la République Tunisienne. Ceci est dû au fait que ces décisions n'ont pas d'effet direct en Tunisie car son système juridique ne reconnaît pas l'effet direct des règles internationales, alors que, au sein de l'Union européenne, « *l'effet direct (...) ne saurait en outre être contesté du seul fait de l'absence de publication des décisions... En effet, le défaut de publication de ces décisions, s'il peut faire obstacle à ce que des obligations soient imposées à un particulier, n'est pas de nature à priver ce dernier de faculté de faire valoir, à l'égard d'une autorité publique, les droits que ces décisions confèrent* »⁵²³. Cette différence entre les deux ordres juridiques crée une distorsion entre les droits des ressortissants des deux parties associées, et il revient au juge tunisien le rôle de tirer de l'obligation qui incombe aux deux parties de prendre les mesures d'exécution des décisions, l'invocabilité du « *droit de l'association* »⁵²⁴, pour que le citoyen tunisien puisse en tirer profit autant que le citoyen européen. Ainsi, la mise en place de deux parties qui demeurent distinctes, tout comme l'application et l'interprétation de l'accord d'association, peuvent générer des conflits. L'accord d'association Tunisie-UE a confié au Conseil d'association le rôle de mécanisme institutionnel en vue de désamorcer ces tensions : désormais, le règlement des différends est l'apanage du Conseil d'association. L'article 86 de l'accord d'association prévoit la possibilité pour chaque partie de « *saisir le Conseil d'association de tout différend relatif à l'application et l'interprétation* » de l'accord. C'est un système emprunté au droit international, car, dans les relations étatiques, la résolution des problèmes est toujours envisagée par la voie des concertations ou des négociations diplomatiques, ceci permettant aux deux parties de trouver une solution concrète après avoir échangé leurs points de vue. Ce système ne permet pas à médiation d'une tierce partie ; si les parties arrivent à une solution, le Conseil d'association doit se prononcer par voie de décision. Grâce à la règle de l'unanimité, la solution trouvée serait alors le fruit d'un commun accord entre les deux partenaires, ce qui lui donnerait, en plus des effets juridiques contraignants de la décision, une portée morale très importante. Ce consensus est la marque du respect de la souveraineté des deux parties⁵²⁵.

Cependant, ces avantages ne doivent pas occulter le fait que l'aboutissement de la procédure dépend de l'état des relations entre les deux partenaires. Cet élément est à prendre en considération, surtout au vu du déséquilibre politique et économique qui existe entre l'Union européenne et l'État associé, en l'occurrence la Tunisie⁵²⁶ : cette situation peut, en effet,

⁵²³ Point 24 de l'arrêt *Sevince* précité.

⁵²⁴ Jinan LIMAM, op. Cit.

⁵²⁵ Voir Hichem MECHICHI, « L'association entre la Tunisie et l'UE, dix ans après », mémoire de Master en administration publique, Février 2007.

⁵²⁶ BELHADJ-BOSTANGI (R), op. Cit., p. 23.

favoriser les Européens en les plaçant en position de force. Par conséquent, au cas où le Conseil d'association n'arriverait pas à trouver une solution au différend qui a surgi entre les partenaires, chaque partie peut recourir à l'arbitrage prévu par l'article 86 paragraphe 4 de l'accord, en notifiant à l'autre partie la désignation d'un arbitre, et cette dernière est tenue de désigner un deuxième arbitre dans un délai de deux mois. Le dernier membre du collège arbitral sera désigné par le Conseil d'association, d'un commun accord entre les deux parties. Toutefois, malgré la souplesse et la parité entre partenaires offertes par le mécanisme d'arbitrage, plusieurs lacunes doivent être mentionnées. En premier lieu, les décisions rendues par les arbitres doivent faire l'objet de mesures exécutoires par les parties⁵²⁷. En second lieu, aucun délai n'est fixé pour les arbitres afin de rendre leur décision. Enfin, la désignation du troisième arbitre par le Conseil d'association peut s'avérer problématique : en effet, « *si les parties ne sont pas capables de parvenir à une solution négociée, si l'une d'entre elles a certainement raison et si l'autre est clairement dans son tort, les représentants de cette dernière au Conseil d'association pourraient bloquer la procédure en refusant de donner leur accord sur le nom d'un troisième arbitre* »⁵²⁸. Ceci risque de paralyser le déclenchement de la procédure arbitrale, et de susciter de nouvelles tensions entre les parties.

La solution, selon le professeur Philippe LEGER, serait alors d'arrêter à l'avance une liste d'arbitres parmi lesquels le troisième arbitre devrait être choisi⁵²⁹. De plus, pour éviter totalement le risque de paralysie du mécanisme, l'instauration d'un organe permanent de règlement des différends serait le meilleur remède⁵³⁰.

Quoi qu'il en soit, le rôle du Conseil d'association en matière de droits de l'Homme ne cesse de se confirmer, du moins virtuellement. C'est ainsi que, en 2005, les participants aux travaux dudit Conseil ont déclaré leur attachement réciproque aux valeurs de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et de l'État de droit. Il ne reste qu'à entériner des réformes de cette institution pour qu'elle puisse jouer un rôle efficace de veille du respect des droits de l'Homme. C'est pourquoi les participants de la société civile aux travaux d'un séminaire euro-méditerranéen, ont demandé le libre accès aux documentations, aux informations, au calendrier et aux réunions du Conseil d'association. Cette demande est tout à fait judicieuse face à l'attitude du gouvernement tunisien quand il s'agit des questions relatives aux droits de l'Homme. D'ailleurs, une proposition européenne faite dans le cadre du Conseil de l'Europe, proposition qui visait à

⁵²⁷ L'article 86 point 4 de l'accord d'association dispose que « chaque partie au différend est tenue de prendre les mesures requises pour l'application de la décision des arbitres ».

⁵²⁸ Philippe LEGER, « Le règlement des différends relatifs à l'interprétation et à l'application des accords d'association », Communication présentée lors du colloque des 26-27 novembre 1997 tenu à la faculté des Sciences Juridique Politiques et Sociales de Tunis, p. 13.

⁵²⁹ Idem.

⁵³⁰ Hichem MECHICHI, op. Cit.

mettre en place un groupe spécifique chargé des droits de l'Homme, s'est heurtée au refus des autorités tunisiennes. La Tunisie préfère que la question desdits droits soit débattue exclusivement au niveau politique, c'est-à-dire au niveau du Conseil d'association.

De plus, le Conseil d'association a un pouvoir décisionnel relatif au vu du nombre de décisions prises, notamment en matière de droits de l'Homme, certains observateurs estimant, d'autant plus que le « *Conseil paritaire ne fait que reprendre les positions préparées au sein du Conseil de l'Union* »⁵³¹. Il s'avère que les projets de décisions du Conseil d'association sont élaborés par le Conseil de l'Union européenne, et le Conseil paritaire ne fait qu'approuver ces projets. Il en a été ainsi pour son règlement intérieur, qui a été proposé et établi en amont par le Conseil de l'Union européenne.

Enfin, si le Conseil d'association Tunisie-UE possède un pouvoir décisionnel, ses décisions, résolutions, recommandations et avis se focalisent en grande partie sur des questions techniques telles que les investissements, les aides au développement... Cela aboutit « *à minorer les questions relatives aux droits de l'homme qui sont traitées par la partie européenne puis ratifiées par le Conseil paritaire* »⁵³².

B. Le Comité d'association : instance technique au pouvoir limité

L'accord d'association Tunisie-UE institue dans son article 81 un Comité d'association chargé de la gestion de l'accord. Il s'agit d'un organe technique, et cette mesure technique est d'ailleurs attestée par sa composition. En effet, le Comité d'association siège au niveau des fonctionnaires. Il est régi par le même principe de bilatéralisme que le Conseil d'association, l'Union européenne n'étant représentée que par une seule délégation.

De plus, l'accord d'association Tunisie-UE a renforcé le poids du Comité au-delà de ses fonctions techniques. La relativisation de la prééminence du Conseil d'association sur le Comité, en vigueur dans l'ancien accord de coopération, s'est manifestée, notamment, par l'attribution expresse d'un pouvoir de décision au Comité d'association pour la gestion de l'accord, sous réserve des compétences attribuées au Conseil. La gestion implique le suivi de l'application de l'accord d'association et la supervision de sa mise en œuvre autant sur le plan pratique qu'au niveau politique, commercial, économique et humain⁵³³. Dès lors, l'article 83 de l'accord d'association confère au Comité d'association le pouvoir de prendre des décisions qui obligent les deux parties, et qui seront considérées comme des actes de mise en œuvre de l'accord. Même

⁵³¹ Adam ABDOU HASSAN, op. Cit., p. 143.

⁵³² Idem., p. 144

⁵³³ Jinan LIMAM, op. Cit., p. 11.

si le fait de donner aux techniciens un pouvoir décisionnel dans leurs domaines respectifs est une avancée importante pour la relation bilatérale avec l'Union européenne, ce mécanisme est prévu par tous les accords d'association conclus par l'Union. Aussi, ce n'est pas un mécanisme qui privilégie les rapports euro-tunisiens. En revanche, il faut souligner que le Comité d'association, avec le Conseil, sont les deux organes principaux créés par l'accord lui-même, c'est-à-dire que le Comité, comme le Conseil, ont de véritables pouvoirs. Par conséquent, les autres organes subsidiaires ne sont chargés que de la gestion de la coopération sectorielle, sans pouvoir de décision, car ils ne sont tenus que de présenter des rapports au Comité d'association sur leurs activités. Cependant, l'article 84 de l'accord d'association confère au Conseil, et non pas au Comité, le pouvoir de « *décider de constituer tout groupe de travail ou organe nécessaire à la mise en œuvre de l'accord* » ; c'est justement sur cette base qu'a été créé un groupe de travail sur les affaires sociales par décision du 3 septembre 1994 au titre IV de l'accord⁵³⁴. En raison des tâches techniques qui lui sont attribuées, comme c'est le cas pour le Comité d'association, ce groupe de travail est composé de « *fonctionnaires des États membres des Communautés européennes, de la Tunisie et de la Commission des Communautés européennes assistés par des fonctionnaires du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne* »⁵³⁵. Ce groupe de travail s'est réuni en avril 2001 pour examiner la question de l'égalité de traitement entre les travailleurs tunisiens et ceux de l'Union européenne, ainsi que d'autres questions de sécurité sociale.

Par conséquent, la répartition des compétences entre le Conseil et le Comité est hiérarchisée : la compétence de principe revient au Conseil, alors que le Comité ne dispose que d'une compétence d'attribution. La question suivante se pose alors : le Comité d'association a-t-il vraiment le pouvoir de prendre des décisions ?

Certes, tous les organes subsidiaires de l'association, voire les six sous-comités, ont été créés par le Conseil⁵³⁶ ; cependant, le pouvoir de gestion et de supervision de ces différents organes revient au Comité. De surcroît, le Comité d'association jouit de réels pouvoirs par la voie de la recommandation, en vertu de l'accord d'association. Le règlement intérieur du Comité d'association est venu confirmer l'attribution, à cet organe, du pouvoir de formuler des recommandations. En effet, devant le silence des dispositions de l'accord d'association à ce sujet, qui ne lui a accordé qu'un pouvoir de décision pour la gestion de l'accord (article 83),

⁵³⁴ Décision n° 2/1999 du Conseil d'association entre les Communautés européennes et leurs états membres, d'une part, et la République Tunisienne, d'autre part du 3 Septembre 1999 portant création d'un groupe de travail sur les affaires sociales, JOCE, L 258/28 du 05 octobre 1999.

⁵³⁵ Article 6 § 1 de la décision du Conseil d'association n° 2/1999 précitée.

⁵³⁶ Décision n°1/2003 du Conseil d'association Tunisie-UE du 30 septembre 2003 portant création de sous-comités du Comité d'association, JOUE L311/14 du 27 novembre 2003. Il s'agit de la création de 6 sous-comités : marché intérieur ; industrie, commerce et service ; transport, environnement et énergie ; recherche et innovation ; agriculture et pêche ; justice et sécurité.

cette compétence a pu lui être attribuée selon le principe du « qui peut le plus peut le moins », mais aussi et, surtout, utilisant la délégation des compétences du Conseil, ouverte par l'article 81 paragraphe 2 de l'accord d'association. C'est d'ailleurs la solution adoptée par le règlement intérieur du Comité d'association dans son article 8, cet article qui prévoit : « *Dans les cas déterminés où le Comité d'association est, en vertu de l'accord euro-méditerranéen, habilité par le Conseil d'association à prendre des décisions et/ou des recommandations, ces actes portent respectivement le titre de « décision » et de « recommandation » suivi d'un numéro d'ordre, de la date de leur adoption et d'une indication de leur objet* ». Ces actes peuvent donc être formulés par le Conseil d'association et par le Comité, d'où le flou qui caractérise le partage des compétences entre les deux instances ; devant le silence de l'accord d'association quant à la définition des recommandations, peut-on vraiment considérer que le Comité d'association jouit d'un pouvoir décisionnel ?

Selon le professeur Guy ISAAC, « *les recommandations sont des invitations à adopter telle ou telle règle de conduite* »⁵³⁷. Ces actes sont donc dénués de toute force obligatoire et l'accord d'association n'oblige pas les parties associées à prendre les mesures d'exécution de ces recommandations.

Toutefois, sur un plan politique, et en considérant le fait que les recommandations sont prises par le Comité à l'unanimité, celles-ci revêtent alors une importance incontestable vis-à-vis des associés : en effet, elles « *reflètent la position commune des parties et disposent d'une autorité morale particulièrement grande* »⁵³⁸. C'est pourquoi les organismes de défense des droits de l'Homme tentent, à chaque occasion, de faire pression sur le Comité d'association afin d'alerter les cas de violation des droits de l'Homme. La Ligue tunisienne des droits de l'Homme, par exemple, a exprimé à plusieurs reprises le souhait de compter des spécialistes des droits de l'Homme au sein du Comité d'association, chargés d'étudier les violations des droits fondamentaux en Tunisie. Ce souhait a comme base juridique l'article 90 de l'accord d'association qui affirme : « *les parties prennent toute mesure générale ou particulière nécessaire à l'accomplissement de leurs obligations en vertu du présent accord. Elles veillent à ce que les objectifs fixés par le présent accord soient atteints* ». Cet article vient renforcer les dispositions de l'article 5 de l'accord d'association, article qui affirme clairement que le « *dialogue politique sera établi, à échéances régulières et chaque fois que nécessaire, notamment : au niveau des hauts fonctionnaires représentant la Tunisie, d'une part, et la présidence du Conseil et la Commission, d'autre part ; à travers la pleine utilisation des voies*

⁵³⁷ Guy ISAAC, Droit communautaire général, Paris, Armand Colin, 8ème édition, 2001, p. 132.

⁵³⁸ LYCOURGOS (C) L'association avec union douanière : un mode de relations entre la CEE et états tiers, PUF 1994, p.53.

diplomatiques et, notamment les briefings réguliers, les consultations à l'occasion de réunions internationales et le contact entre représentants diplomatiques dans des pays tiers ».

Force est de constater que l'accord impose une certaine souplesse par rapport au mode de fonctionnement du Comité. L'établissement de cette logique volontariste de coopération intergouvernementale pourrait, certes, renforcer les voies du dialogue politique entre les parties, mais cela crée un flou quant à l'attribution de compétences au Comité d'association. Les compétences de ce dernier restent ainsi imprécises, et par ricochet, il est difficile de cerner avec précision les compétences du Conseil et celles du Comité. Indépendamment des compétences déléguées par le Conseil, les compétences du Comité demeurent, néanmoins, des compétences d'attribution. Cette situation renforce la prééminence du Conseil d'association dans l'orientation du dialogue politique entre les deux parties ; en d'autres termes, le rôle des techniciens est, en quelque sorte, minimisé, les groupes de travail adressant leurs rapports au Comité, mais en définitive, c'est plutôt le Conseil qui prend les décisions. Une telle situation a poussé certains juristes à affirmer que le cadre institutionnel de l'association est dominé par le Conseil d'association, car il monopolise la création du droit de l'association et le règlement des différends. Cette centralisation pourrait conduire à un déséquilibre institutionnel qui risque de bloquer l'association⁵³⁹. Par conséquent, la professeure Jinan LIMAM a établi qu'il existe un mimétisme institutionnel entre la construction européenne et les rapports d'association avec la Tunisie, affirmant que « *la réforme des institutions de l'Union européenne, entamée par le traité d'Amsterdam, visant l'établissement d'un équilibre institutionnel et d'une légitimité démocratique pourrait servir de modèle de référence pour toute réflexion sur le futur des institutions du partenariat euro-méditerranéen* »⁵⁴⁰. Cette proposition paraît pertinente au regard de l'évolution des rapports entre la Tunisie et son partenaire européen, mais l'architecture institutionnelle de leur partenariat n'a pas connu d'évolution remarquable, et la logique volontariste gouvernementale demeure omniprésente dans les organes de l'association. Cependant, les questions relatives aux droits de l'Homme commencent à émerger avec insistance dans les différentes réunions entre les partenaires, au sein du Conseil comme au sein du Comité d'association, et une attention particulière est portée aux violations des droits de l'Homme en Tunisie dans les avis et les recommandations dudit Comité. Néanmoins, à défaut de force juridique contraignante, les travaux du Comité sur la question du respect des droits de l'Homme et des principes fondamentaux s'avèrent incapables de mettre un terme à ces violations, et ils sont donc dans l'incapacité de réaliser un objectif fondamental de l'accord d'association Tunisie-UE. Ce constat pourrait être justifié par la prééminence des questions

⁵³⁹ Jinan LIMAM, op. Cit., p. 115.

⁵⁴⁰ Idem, p. 116.

économiques et commerciales dans les rapports euro-tunisiens, surtout en ce qui concerne l'établissement d'une zone de libre-échange ; cependant, cette situation prouve, en fait, que le Comité est une structure institutionnelle légère, souple, peu identifiable, au point qu'on peut se demander s'il s'agit vraiment d'une institutionnalisation efficace à cet égard⁵⁴¹.

Par ailleurs, en se référant au règlement intérieur du Comité d'association, on constate que ledit règlement ne précise aucune fréquence pour ses réunions, étant appelé à se réunir « *lorsque les circonstances l'exigent avec l'accord des deux parties* »⁵⁴². Cela laisse transparaître une approche multidimensionnelle, forgée au gré de l'évolution du contexte des rapports euro-tunisiens ; la décision de se réunir est donc largement tributaire de la conjoncture politique dans ces rapports. Le Comité d'association en tant qu'institution de partenariat présente ainsi un caractère plus réactif que stratégique⁵⁴³.

Certes, le Comité d'association permet d'apporter des réponses appropriées aux grands défis du partenariat, et donne son avis sur les garanties des droits de l'Homme en Tunisie ; néanmoins, les thèmes majeurs d'intérêt mutuel sont souvent sélectionnés et triés avant les réunions au sein du Comité. Dans la majorité des réunions du Comité d'association, le thème de la lutte contre l'immigration et le terrorisme sont de plus en plus présents. Ces thèmes témoignent de l'insistance des institutions de l'Union européenne pour qui soit traité le phénomène de l'immigration illégale venant la Tunisie, suite, notamment, aux conclusions du Conseil européen des 15 et 16 octobre 1999, conclusions qui jettent les bases d'une véritable « politique communautaire de l'immigration ». Nonobstant le caractère technique du Comité d'association, cette instance paritaire n'a fait qu'appliquer les orientations décidées par le Conseil européen en matière d'immigration illégale. Cela prouve que ce mécanisme institutionnel s'apparente, en réalité, à une chambre d'enregistrement des projets émanant des institutions de l'Union européenne. Le Comité d'association tente, certes, d'établir sa propre expertise sur les droits de l'Homme, dans le cadre d'un dialogue paritaire, mais la pratique prouve qu'il s'agit simplement d'une instance technique d'approbation des positions européennes.

Au demeurant, la technicité de ce mécanisme institutionnel reste très dépendante de la dimension politique des rapports entre la Tunisie et l'Union européenne. Les thèmes abordés au sein du Comité d'association témoignent d'une politisation prégnante des droits de l'Homme. Par conséquent, certaines doctrines évoquent le lien étroit entre la politisation des droits de l'Homme et les objectifs de la politique étrangère de l'Union. En effet, « *étant intégrés aux objectifs de politique étrangère, les droits de l'Homme ne peuvent échapper à une*

⁵⁴¹ Idem, p. 116.

⁵⁴² Article 2 du règlement intérieur du Comité d'association.

⁵⁴³ Jinan LIMAM, op. Cit., p. 123.

instrumentalisation politique »⁵⁴⁴. Cette « *instrumentalisation politique* » de la question des droits de l'Homme a renforcé l'unilatéralisme exercé par l'Union européenne, qui a la mainmise sur le système institutionnel paritaire, en limitant de manière remarquable le pouvoir d'action du Comité d'association Tunisie-UE. De surcroît, les thématiques du respect et de la garantie des droits de l'Homme dans le cadre de l'association Tunisie-UE, ne constituent pas vraiment la « chasse gardée » du Comité d'association. Ce mécanisme institutionnel doit accepter, par conséquent, l'intervention des mécanismes non institutionnels ou non gouvernementaux en matière de promotion des droits de l'Homme dans le cadre des relations entre les deux partenaires.

Section II : Les mécanismes non gouvernementaux de promotion des droits de l'Homme

Le schéma institutionnel instauré par les partenaires en vue de mettre en œuvre l'accord d'association Tunisie-UE est caractérisé par de nombreuses lacunes, non seulement dans le cadre bilatéral, mais également dans la mise en place du PEM. Ce schéma institutionnel n'est pas sans effet sur l'équilibre structurel du partenariat : le constat d'un déséquilibre dans la structuration des trois volets de l'accord d'association en est la preuve. Ce déséquilibre se manifeste, en effet, dans l'hypertrophie du deuxième volet portant sur le partenariat économique et financier, par rapport aux autres volets. Toutefois, cette centralité du partenariat économique et financier est sujette à caution, car les progrès réalisés en ce domaine ne sont pas suffisamment conséquents pour atteindre les objectifs escomptés. Ceci signifie que cette centralité est à mesurer à l'aune de la faible dynamique enregistrée dans les autres volets, ainsi que de la structuration du dialogue les concernant. Ainsi, le faible développement enregistré dans le cadre du troisième volet est dû au fait que les acteurs de la société civile y participent, d'une façon marginale, et donc moins conséquente⁵⁴⁵. Consciente de cette situation, l'Union européenne a montré sa volonté de renforcer le rôle des ONG dans ses rapports avec la Tunisie, et, essentiellement, dans le domaine des droits de l'Homme au sein du dialogue politique et culturel du partenariat. En ce sens, la professeure Bénédicte SUZAN a affirmé : « *L'Union européenne souhaite contourner les résistances institutionnelles et sociales en touchant directement des associations, des syndicats, le monde universitaire et les organisations non*

⁵⁴⁴ Kellie-Shandra OGNIMBA, « La politisation des droits de l'Homme et le défi de la coopération universelle », Thèse de Doctorat en droit public, soutenue le 28 novembre 2014, Université Paris 1 Panthéon-Sarbonne., p. 22.

⁵⁴⁵ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit., p. 336.

gouvernementales »⁵⁴⁶. Effectivement, l'attention de l'Union se porte de manière croissante sur les ONG et les composantes de la société civile tunisienne, *via* non seulement le financement, mais aussi en leur octroyant la tâche de solliciter les travaux des organes d'association en place, à savoir le Conseil et le Comité. Cette démarche va dans le sens du courant doctrinal qui considère que le rôle des ONG dans l'application des normes internationales et régionales relatives aux droits de l'Homme traduit une forme de « *soft control* » sur l'application effective des textes⁵⁴⁷, et ce, d'autant plus que, le privilège de l'élaboration de normes relatives aux droits de l'Homme en droit international dont disposent les États est, lui-même en train de s'éroder face au pouvoir grandissant des structures non étatiques, telles les ONG.

Cependant, évoquer les organisations « non gouvernementales » ne signifie pas qu'il s'agit d'organisation « anti-gouvernementales », mais plutôt un engagement des individus pour la défense des droits. Cette logique a œuvré pour que les mécanismes non gouvernementaux viennent assister l'État dans certaines activités régaliennes. L'intervention de ces mécanismes non gouvernementaux dans les activités relatives au champ des droits de l'Homme est relativement bien acceptée tant qu'elle est guidée par une logique d'assistance. C'est dans ce sens qu'il est possible d'évoquer la promotion des droits de l'Homme par les mécanismes non gouvernementaux sur la base d'une suppléance de l'État dans ses activités en la matière. Cela pose, en revanche, un certain nombre de questions, notamment quant à la légitimité de ces mécanismes non gouvernementaux, ou encore quant à l'efficacité et la lisibilité de leurs activités en matière de droits de l'Homme. De surcroît, l'extrême diversité de ces mécanismes non gouvernementaux, tant sur le plan statutaire que fonctionnel, suscite le débat sur l'identification de ces mécanismes, au vu de la difficulté à les définir.

Selon une définition fournie par le Conseil économique et social des Nations Unies dans sa résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968 relative aux consultations avec les organisations internationales non gouvernementales, « *seront considérées comme organisations non gouvernementales les organisations internationales qui n'ont pas été créées par voie d'accords intergouvernementaux, y compris les organisations qui acceptent des membres désignés par les gouvernements* ». Cette définition est controversée dans la doctrine, ce qui témoigne, au-delà de la divergence dans l'identification du concept de ces mécanismes, d'une différence dans les approches théoriques des champs d'action de ces mécanismes en matière de droits de l'Homme. La professeure Sandra SZUREK relève ainsi que « *la conception de l'intérêt général des unes ne coïncide pas toujours avec celle des autres. Ainsi on peut relever une opposition subtile entre*

⁵⁴⁶ Bénédicte SUZAN, « *Boost the spirit of Euro-Mediterranean cooperation* », p. 19.

⁵⁴⁷ Voir en ce sens Sarah GUILLET, « *Nous peuples des Nations unies, l'action des organisations non gouvernementales dans le système international de protection des droits de l'homme* », Paris, Montchrestien, 1995, p. 59.

une logique des besoins, développée par les O.N.G. développementalistes et une logique des droits, soutenue par les O.N.G. de droits de l'homme »⁵⁴⁸. Cette différence conceptuelle représente une source de confusion dans le traitement du rôle des mécanismes non gouvernementaux quant à la promotion des droits de l'Homme dans le cadre du partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne.

Toutefois, alors que ce flou est bien réel, les actions des mécanismes non gouvernementaux en faveur des droits de l'Homme ont fini par leur conférer le statut d'interlocuteurs incontournables en la matière. Les observateurs soulignent que les rapports entre l'État tunisien et les organisations non gouvernementales oscillent entre méfiance, contrôle et collaboration de plus en plus étroite. Dès lors, la question de l'indépendance de ces structures et de la capacité de ces mécanismes non gouvernementaux à s'opposer à l'État tunisien en cas de violation de l'engagement à respecter « l'élément essentiel » de l'accord d'association avec l'Union européenne se pose constamment. En effet, cette interrogation met également en lumière le lien entre la mise en œuvre de l'accord d'association et le degré de liberté d'action de ces mécanismes non gouvernementaux, mécanismes caractérisés par leur diversité. Du fait de cette diversité, leur action en matière de droits de l'Homme porte le sceau d'une certaine ambivalence. L'ambivalence de leur action et leur hétérogénéité révèlent un problème structurel (Paragraphe 1), alors que l'aboutissement de leurs actions atteste d'une certaine efficacité fonctionnelle dans la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La problématique structurelle des mécanismes non gouvernementaux

L'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne ne mentionne pas les organisations non gouvernementales, ni « la société civile » ; d'ailleurs, les termes « société civile » sont absents des trois volets de l'association. En revanche, à chaque réunion du Conseil ou du Comité d'association, les débats mentionnent les ONG et la société civile, ainsi que le rôle de cette dernière, particulièrement en ce qui concerne la promotion des droits de l'Homme. Mais de quelle société civile parle-t-on ? En l'absence de textes juridiques qui clarifieraient le concept de société civile, et son rôle dans les rapports d'association entre les deux parties, pour quelle raison est-il fait référence à ce concept ?

Sans revenir sur les définitions philosophiques et historiques du concept de « société civile », ni sur les débats que celles-ci suscitent, il convient de signaler que ce concept est très ancien et

⁵⁴⁸ Sandra SZUREK, « La société civile internationale et l'élaboration du droit international », in GHERARI (H), SZUREK (S) (Dir.), *L'émergence de la société civile internationale : vers la privatisation du droit international ?* Paris, Pedone, 2003, p. 68-69.

ne cesse de s'imposer dans les relations internationales. Le professeur François-Bernard HUYGHE affirme qu' « *on prête toutes les vertus à la Société civile : c'est un contre-pouvoir qui contrôle les excès de l'État ; elle est diverse et représentative, contrairement souvent aux gouvernants et élus qui tendent à se recruter dans les mêmes milieux et à partager la même vision ; elle permet l'émergence de nouvelles élites ; elle surveille et dénonce les dérives autoritaires, les scandales, les risques écologiques ou autres ; elle apaise le débat et incite les citoyens à participer à la vie publique, leur rendant confiance dans la démocratie* »⁵⁴⁹. Ces vertus illustrent la définition de la société civile présentée par le Livre blanc de la gouvernance de l'Union européenne : « *La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales, les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale* »⁵⁵⁰. Dès lors, la société civile, malgré l'évolution sémantique de l'expression, englobe une multitude d'acteurs et d'organisations, dont les ONG ne représentent qu'une partie. Cela est très important car résumer la société civile aux seules ONG écarte certainement plusieurs composantes de ladite « société civile ». En revanche, il faut signaler la montée en puissance des ONG, surtout dans le domaine des droits de l'Homme. L'article 71 de la charte des Nations Unies a d'ailleurs fait référence aux ONG : « *le Conseil économique et social peut prendre toutes les dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence* ». De plus, la résolution 288 B du 27 février 1950 du Conseil économique et social précise qu'une ONG est « *une organisation qui n'est pas créée par voie d'accords intergouvernementaux* ». Ces précisions émanant de la charte des Nations Unies et de son Conseil économique et social pourraient expliquer l'absence de la mention de « société civile » et des ONG dans l'accord d'association Tunisie-UE. En revanche, la présence des ONG et des différents acteurs de la société civile dans le domaine des droits de l'Homme est toujours vérifiée, parallèlement aux voies gouvernementales et diplomatiques. La contribution de cette composante dans les rapports Tunisie-UE, en vue de dénoncer les violations des droits de l'Homme et de proposer des réformes garantissant le respect des droits fondamentaux, n'est pas négligeable. Ainsi, le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme a vu le jour en 1997 pour rassembler les efforts de différentes composantes de la société civile en Tunisie, mais aussi dans différents PTM. Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme, aussi appelé « EuroMed Rights », est un réseau composé de plus de quatre-vingt membres, et représentent des organisations de

⁵⁴⁹ François-Bernard HUYGHE, sur : http://www.huyghe.fr/actu_369.htm

⁵⁵⁰ Voir le Livre blanc sur la gouvernance de l'UE sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A110109>

défense des droits de l'Homme, des institutions et des personnes, situées dans trente pays de la zone euro-méditerranéenne. Ancré dans la société civile, ce Réseau a pour objectifs de développer et de renforcer les partenariats entre les ONG dans la région méditerranéenne, de défendre les valeurs fondamentales des droits de l'Homme, ainsi que de consolider les capacités de ses organisations membres à cet égard. Disposant de bureaux à Tunis, Bruxelles et Paris, le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) veille au respect de la Déclaration de Barcelone, mais aussi de l'accord d'association Tunisie-UE. La Ligue tunisienne des droits de l'Homme, l'Institut arabe des droits de l'Homme, l'Association tunisienne des femmes démocrates, de même que bien d'autres ONG et associations, actives dans le domaine des droits de l'Homme, comptent parmi ses membres. La contribution des acteurs de la société civile tunisienne dans les travaux du REMDH est incontestable ; le rapport publié par le Réseau en 2002, sur « l'intégration des droits de l'Homme en Afrique dans le partenariat euro-méditerranéen », a ainsi révélé les différentes entraves majeures à la mise en œuvre des droits de l'Homme et au respect des principes fondamentaux inscrits dans l'accord d'association Tunisie-UE. Ce rapport examine le contexte permettant d'appréhender les dynamiques favorisant ou entravant les droits de l'Homme dans le Maghreb comme une réponse à l'atelier sur les droits de l'Homme, atelier animé sous l'angle de l'aspect socio-culturel et humain, et qui s'est tenu les 10 et 11 janvier 1997 à Copenhague. Cet atelier a été suivi d'un plan d'action⁵⁵¹ qui fixe comme objectif global le soutien et la diffusion des principes universels des droits de l'Homme, et qui vise surtout le renforcement de la coordination des efforts de ses membres dans le but de contrôler que les États participants se conforment aux principes de la Déclaration de Barcelone, et prône des accords d'associations dans le domaine des droits de l'Homme. Ce genre de plan d'action, quoiqu'il concrétise l'unification des efforts des composantes de la société civile, et crée donc une entente élargie sur des objectifs globaux dans le domaine des droits de l'Homme, reste tout de même incapable juridiquement d'imposer son contenu aux États partenaires.

De surcroît, le droit tunisien n'offre pas de conditions propices aux ONG nationales et internationales pour réaliser leurs objectifs et actions en matière de promotion des droits de l'Homme. Ceci risque de porter atteinte non seulement à l'efficacité de leurs actions, mais également à leur rôle de mécanismes intermédiaires institutionnels pour la promotion des droits de l'Homme, en vertu de l'accord d'association Tunisie-UE.

⁵⁵¹ Voir le plan d'action adopté lors de la deuxième Assemblée Générale du Réseau Euro-méditerranéen des droits de l'Homme, en décembre 1997 ; qui se considère comme produit du processus de Barcelone et comme un partenaire issu de la société civile. [Http://www.euromedrights.net](http://www.euromedrights.net)

A cela s'ajoute le caractère multiple de ces mécanismes non gouvernementaux, car les ONG présentent une grande diversité (A), diversité qui peut expliquer, d'une certaine manière, la précarité de leur statut juridique (B).

A. La diversité des acteurs non gouvernementaux de la promotion des droits de l'Homme

L'interrogation essentielle suscitée par la promotion des droits de l'Homme par les mécanismes non gouvernementaux porte sur ses acteurs. Une grande partie de la doctrine relève la difficulté d'identifier et de classer les structures de ces mécanismes non gouvernementaux, ainsi que les composantes de la société civile. C'est pourquoi la professeure Jeanne PLANCHE, s'interrogeant sur le concept de la société civile, affirme, à propos de la détermination de sa définition, que « *c'est sans doute impossible au regard des multiples rebondissements qu'a connus l'histoire de ce concept* »⁵⁵². Ce problème est d'autant plus important en Tunisie en raison des nombreuses difficultés de l'État à faire face aux revendications sociales, ce qui favorise l'essor de ces structures. Cet essor souffre du manque de véritable rationalisation organique, à même de dissiper l'opacité et le désordre qui caractérisent ces structures. Les mécanismes non gouvernementaux de la promotion des droits de l'Homme regroupent, en effet, des entités et structures aussi disparates qu'opposées. De plus, ces mécanismes s'appuient à la fois sur des composantes de la société civile nationales et des ONG étrangères procédant à la promotion des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. Cette situation a donné lieu à une diversité de travaux en matière de droits de l'Homme qui ne cesse, néanmoins, d'avoir un impact dans les actes des institutions paritaires. En effet, l'intrusion de la société civile dans la promotion de droits de l'Homme, dans le cadre des relations entre la Tunisie et l'Union européenne, relève d'une tendance récente qui, pour certaines doctrines, s'apparentent à une sorte de privatisation⁵⁵³ du droit international. Cette privatisation du droit international, notamment en matière de droits de l'Homme, n'entrave pas le rôle des acteurs de la société civile, qui vise à mettre les valeurs qu'ils défendent au cœur de l'action publique à travers la contestation, la participation et le dialogue avec les autorités. La faculté d'aborder les sujets relatifs au respect des droits de l'Homme avec l'État et les administrations publiques explique pourquoi les mécanismes non gouvernementaux pourraient être un levier de promotion desdits droits en Tunisie. Cependant, cette faculté implique que,

⁵⁵² Jeanne PLANCHE, « Société civile : un acteur historique de la gouvernance », Paris, Charles Léopold Mayer, 2007, p. 9.

⁵⁵³ Voir en ce sens, GHERARI (H), SZUREK (S), (Dir.), *L'émergence de la société civile internationale : vers la privatisation du droit international ?* Paris, Pedone, 2003, 350 p.

dans l'optique de promouvoir les droits de l'Homme, les rapports entre ces mécanismes non gouvernementaux et l'État soient clairement définis. Or, les rapports de nature conflictuelle freinent la réussite des actions menées par ces mécanismes. Certes, la pratique de la concertation et du dialogue entre les composantes de la société civile et l'État tunisien est réelle ; néanmoins, la diversité des acteurs non gouvernementaux a démultiplier les thématiques de leurs actions, actions qui ne se limitent plus à la promotion des droits de l'Homme. Ce manque d'homogénéité représente alors un véritable risque d'affaiblissement. Il semblerait que la dynamique multicatégorielle qui caractérise l'action des structures non gouvernementales soit justifiée par la réticence des autorités tunisiennes face aux critiques suscitées par la situation des droits de l'Homme en Tunisie durant la dictature de Ben Ali. En effet, entretenir des rapports conflictuels avec les autorités a fait craindre aux ONG que l'Etat n'interrompe leur financement. La question du financement explique sans doute l'opacité qui caractérise le fonctionnement de ces structures non gouvernementales, ainsi que leur perte d'indépendance. Ainsi, le débat sur la généralisation de la politisation de la société civile tunisienne a fait surface, d'autant plus que le nombre de membres de la société civile passés dans la vie politique ne cesse d'augmenter. De ce fait, la question de l'indépendance de la société civile tunisienne active dans le domaine des droits de l'Homme demeure sensible.

Par conséquent, alors que l'élément primordial d'identification d'une ONG est son indépendance vis-à-vis des structures gouvernementales et politiques, les mécanismes non gouvernementaux ne cessent de montrer, en Tunisie, une étroite collaboration avec l'État. Il s'agit notamment des ONG étrangères présentes en Tunisie, ONG qui sont majoritairement européennes.

Il est vrai que la présence des ONG étrangères en Tunisie n'est pas un phénomène nouveau au vu de l'implantation de ces mécanismes non gouvernementaux en Afrique depuis les années 1970, dans le cadre de l'aide européenne au développement. Néanmoins, la thématique de l'aide au développement constitue un point d'appui pour, ensuite, englober de plus en plus la question de droits de l'Homme. L'évolution de la conception internationale liant le développement et le respect des droits de l'Homme l'explique, dans une approche où des initiatives de développement sont lancées, fondées sur la garantie des droits de l'Homme. C'est pourquoi certaines ONG internationales interviennent en matière de co-développement en Tunisie, en intégrant un volet relatif aux droits de l'Homme. Les conditions de l'établissement et de l'activité des ONG internationales doivent être envisagées en conformité avec la loi tunisienne en vigueur. La loi organique n° 93-80 du 26 juillet 1993 relative à l'installation des organisations non gouvernementales en Tunisie précise, dans son article 8, que les ONG s'engagent à « *s'abstenir de toute action préjudiciable à l'intérêt de l'État et à ses relations amicales avec les autres États, et à s'abstenir d'accepter l'affiliation d'associations et organisations créées ou installées*

en Tunisie, sans l'autorisation préalable du Ministère de l'intérieur ». Ce texte de loi évoque la tentative d'instaurer une logique de collaboration entre l'État tunisien et les ONG étrangères, mais, également, un régime de contrôle exorbitant de la part du Ministère de l'Intérieur. Ce pouvoir de contrôle exercé par le Ministère de l'Intérieur tunisien ne réduit pas l'action de ces mécanismes non gouvernementaux en matière de promotion des droits de l'Homme. En effet, les ONG étrangères disposent d'une certaine indépendance notamment sur le plan financier, et surtout d'une plus grande protection juridique ; en outre, ces privilèges ne sont pas accordés aux composantes de la société civile tunisienne. Toutefois, ces avantages n'empêchent pas l'État tunisien d'adopter une position hostile à l'égard des ONG étrangères. Certaines tensions ont ainsi vu le jour, suite à la publication par Amnesty international de rapports défavorables sur la situation du respect des droits de l'Homme en Tunisie. Ces problématiques mettent un coup de projecteur sur la protection juridique des mécanismes non gouvernementaux étrangers vis-à-vis de l'État tunisien, ainsi que sur la défaillance de leur statut juridique.

B. La défaillance statutaire des acteurs non gouvernementaux de la promotion des droits de l'Homme

Le cadre juridique dévolu aux activités des mécanismes des structures non gouvernementales, qu'ils soient étrangers ou nationaux, est très lié aux principes constitutionnels relatifs à la liberté de réunion et d'association. La Constitution tunisienne de 1959, dans son article 8, ainsi que celle de 2014, dans son article 35, mentionnent la garantie de la liberté de réunion et d'association dans le respect de la loi de la République. En outre, la création des associations et l'installation des ONG étrangères sont soumises à un régime administratif déclaratif, ceci afin de garantir un environnement favorable à la poursuite des leurs missions.

Cette simplicité théorique du cadre légal et administratif en droit tunisien ne cache pourtant le fait que ces mécanismes non gouvernementaux sont maintenus dans une certaine précarité statutaire. Il est vrai que cette précarité statutaire est en partie due à la diversité et à l'hétérogénéité de ces mécanismes non gouvernementaux ; néanmoins, l'ampleur du contrôle des autorités administratives sur leurs activités ne fait qu'affaiblir leur statut juridique. Dit autrement, le pouvoir de contrôle exercé par les autorités tunisiennes, inspiré du principe de souveraineté étatique, a abouti à la mise en place d'une logique tutélaire susceptible d'écorner l'indépendance et le fonctionnement de ces mécanismes non gouvernementaux.

Au demeurant, l'impact du droit interne tunisien sur la faiblesse de statut juridique des structures non gouvernementales, ne fait, en réalité, que prolonger la précarité institutionnelle de ces structures sur le plan international, notamment dans le domaine des droits de l'Homme. En effet,

le statut international des ONG, et des autres structures de la « société civile internationale »⁵⁵⁴ pose la question de leur protection juridique. Cette question a été soulevée dans le cadre d'un mouvement général cherchant à conférer aux mécanismes non gouvernementaux de promotion des droits de l'Homme un cadre de travail favorable, à l'abri des pressions étatiques.

La doctrine est unanime sur la reconnaissance de l'utilité et de l'efficacité des activités de ces mécanismes non gouvernementaux, notamment en matière de droits de l'Homme⁵⁵⁵. Nonobstant, les dispositions du droit international relatives à ces mécanismes ne constituent pas un cadre juridique véritablement protecteur. En effet, ni la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme de 1998⁵⁵⁶, ni la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'Homme et liberté fondamentales universellement reconnus (dite Déclaration de Vienne)⁵⁵⁷ n'imposent une obligation contraignante aux États impliquant un traitement favorable et protecteur des mécanismes non gouvernementaux de promotion des droits de l'Homme. La valeur simplement déclarative de ces textes ne fait que consolider la conception traditionnelle du droit international, renforçant la mainmise étatique sur ces mécanismes non gouvernementaux⁵⁵⁸. Cela constitue non seulement un véritable obstacle à la protection de ces mécanismes non gouvernementaux, mais aussi un déficit de base légale donnant un pouvoir à leurs actions.

Certes, l'article 70 de la Charte des Nations Unies évoque explicitement la garantie d'un droit de participation des structures non gouvernementales aux travaux du Conseil économique et social des Nations Unies, qui fixe leur cadre statutaire dans sa résolution 1996/31⁵⁵⁹ ; néanmoins, il n'existe pas de base légale claire concernant les activités des mécanismes non gouvernementaux. Dans sa résolution 1996/31, le Conseil économique et social des Nations Unies consacre trois statuts différents pour les ONG : un statut consultatif général dit « de catégorie I » pour les ONG classées influentes géographiquement et matériellement ; un statut spécial pour les ONG dont les activités sont concentrées sur des domaines limités ; et un statut permettant l'inscription de certaines ONG sur la liste dite « *Roster* », avec un droit de participation aux travaux du Conseil économique et social des Nations Unies. Dès lors, cette résolution confirme l'absence de régime juridique international égalitaire et homogène pour les

⁵⁵⁴ AUDEOUD (O), « Le statut de la société civile internationale un statut pour les ONG », in, GHERARI (H), SZUREK (S), *L'émergence de la société civile internationale : vers une privatisation du droit international ?* Paris, Pedone, 2003, p. 32.

⁵⁵⁵ Lucie LEMONDE, « Le rôle des organisations non gouvernementales », *R.Q.D.I.*, vol.11.2, 1998, p. 2007.

⁵⁵⁶ Déclaration adoptée par la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/53/144.

⁵⁵⁷ Déclaration adoptée par la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 09 décembre 1998, A/RES/53/144.

⁵⁵⁸ Voir en ce sens, COMBACAU (J), SUR (S), « Droit international public », 7ème éd. Paris, Montchrestien, 2006, p. 32-33.

⁵⁵⁹ Résolution 1996/31 du Conseil économique et social définissant les relations aux fins de consultation entre l'Organisation des Nations unies et les organisations non gouvernementales du 25 juillet 1996.

acteurs des mécanismes non gouvernementaux de promotion des droits de l'Homme. La pluralité statutaire consacrée par le droit international constitue sans doute un vrai bémol pour la représentation de ces acteurs sur la scène internationale, particulièrement quand ils jouent un rôle dans la mise en œuvre des engagements pris par les États en matière de droits de l'Homme. Le risque de l'ingérence étatique dans le fonctionnement de ces acteurs est inévitable dans la mesure où la procédure d'accréditation de ces structures non gouvernementales est soumise à l'approbation d'un organe interétatique (le Comité chargé des ONG).

Il en résulte un double affaiblissement des mécanismes non gouvernementaux sur le plan international. D'une part, l'octroi sélectif du statut consultatif aux ONG dans l'enceinte des Nations Unies provoque des clivages dans l'ensemble des ONG et des structures de la société civile internationale. Le fait d'exclure certaines ONG de l'accès direct aux travaux de l'ONU est, en effet, très nuisible à la cohérence de leurs actions. D'autre part, la politisation de la procédure d'accréditation, *via* le pouvoir de représentants étatiques dans cette procédure, est particulièrement préjudiciable, car l'indépendance des ONG peut être altérée par ce système procédural. En réalité, ce système renforce une domination étatique, ce qui va à l'encontre du pouvoir de contrôle exercé par les mécanismes non gouvernementaux sur les activités des États en matière de droits de l'Homme. Cette mainmise étatique sur les mécanismes non gouvernementaux en droit international s'observe, également, en droit interne tunisien. En effet, si quelques formalités administratives sont nécessaires pour créer une ONG en vertu de la loi organique n° 93-80 du 26 juillet 1993 relative à l'installation des ONG en Tunisie, les procédures administratives qui s'ensuivent sont plus contraignantes. Durant la dictature de Ben Ali, la loi conférait aux services administratifs du Ministère de l'Intérieur un pouvoir exploitant dans la formalisation de la reconnaissance de l'utilité publique d'une ONG, ainsi qu'une faculté totale de contrôle, pour le financement et les activités de ces structures. Dit autrement, les simples formalités administratives énoncées par la loi plaçaient, de manière indirecte, les ONG sous la tutelle de l'administration publique, laquelle avait la possibilité de retirer son autorisation de manière discrétionnaire. Cette pratique s'explique par la méfiance des autorités tunisiennes, à l'époque de Ben Ali, vis-à-vis de certaines ONG actives dans le domaine des droits de l'Homme. A titre d'exemple, la Ligue tunisienne des droits de l'Homme a fait l'objet, pendant plusieurs années, d'un contrôle permanent des services du Ministère de l'Intérieur, et ses membres ont été poursuivis personnellement devant la justice pour des activités illégales, suite à la dénonciation de violations des droits de l'Homme en Tunisie. Cet exemple montre clairement que l'existence d'un cadre juridique dans le droit interne tunisien n'est pas suffisante pour garantir efficacement la protection de ces mécanismes non gouvernementaux, et la protection juridique de ces mécanismes reste largement tributaire de l'attitude étatique à leur

endroit. C'est pourquoi, suite à la chute de Ben Ali et au succès du mouvement révolutionnaire de 2011, le Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011⁵⁶⁰ est venu alléger les contraintes administratives, et garantir plus de liberté et d'indépendance aux structures non gouvernementales. Cette nouvelle démarche législative en Tunisie résulte de l'effet dissuasif que peut avoir la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association avec l'Union européenne, car, il est dans l'intérêt de l'État tunisien de ne pas restreindre ou entraver les activités des mécanismes non gouvernementaux dans le cadre de la promotion des droits de l'Homme. Cependant, au vu des activités menées par ces mécanismes non gouvernementaux en matière desdits droits, activités assimilées aux activités de l'État tunisien, ce dernier ne cesse d'évoquer la question de la souveraineté et des pouvoirs régaliens étatiques. De ce fait, les rapports entre les mécanismes non gouvernementaux et l'État demeurent problématiques, oscillant entre contrôle et collaboration. Il convient, néanmoins, de nuancer cette analyse : en effet, une certaine dynamique et une capacité d'adaptation confèrent à ces mécanismes une opérationnalité indubitable. Il est évident que l'utilité de ces mécanismes doit être mesurée sur le plan opérationnel dans un État de droit. Dans le domaine des droits de l'Homme, force est de constater que, en dépit des différentes limites relatives à de leur statut et leurs rapports problématiques avec l'État tunisien, les actions de ces mécanismes non gouvernementaux se caractérisent, en Tunisie, par une réelle efficacité fonctionnelle.

Paragraphe 2 : L'efficacité fonctionnelle des mécanismes non gouvernementaux

Les actions des mécanismes non gouvernementaux intervenant dans le domaine des droits de l'Homme se distinguent de celles relevant des autorités étatiques tunisiennes pour ce qui est de l'efficacité. Il semble que les mécanismes non gouvernementaux se démarquent par leur proximité avec la population, et leur capacité à faire accepter leur méthodologie dans la promotion des droits de l'Homme. Certaines doctrines estiment que le fonctionnement informel de ces mécanismes non gouvernementaux « *constitue un atout de dialogue et de sensibilisation de la population, contrairement à l'État dont le formalisme bureaucratique constitue une source d'incompréhension et de rejet* »⁵⁶¹. En effet, l'efficacité de l'action des structures non gouvernementales en matière de droits de l'Homme s'explique non seulement par la proximité de ces structures auprès de la population, mais aussi par la diversité des compétences mises au

⁵⁶⁰ Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011 portant organisation des associations, *JORT* du 30 septembre 2011.

⁵⁶¹ Emmanuel DECAUX, « La contribution des organisations non gouvernementales à l'élaboration des règles du droit international des droits de l'homme », in, COHEN-JONATHAN (G), (Dir.), *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 29

service de la protection des droits de l'Homme. Le professeur Emmanuel DECAUX confirme que « *cela soit dans l'action exclusive de promotion des droits de l'homme ou dans le cadre d'activités plus classiques de contestation et de dénonciation, ces structures ont bonifié leurs discours en les rendant plus experts que ceux des structures publiques* »⁵⁶². Cette qualité, bien qu'elle ne cache pas le désordre structurel et statutaire de ces mécanismes non gouvernementaux, permet de mettre en œuvre une expertise valorisante de la promotion des droits de l'Homme sur le plan juridique, institutionnel et social. Dès lors, ces mécanismes non gouvernementaux renforcent leur légitimité par rapport aux acteurs étatiques en la matière, et participent efficacement à la mise en œuvre des engagements pris par la Tunisie dans le domaine des droits de l'Homme en vertu de l'« élément essentiel » de l'accord d'association avec l'Union européenne.

Au demeurant, la chute du régime autoritaire de Ben Ali, suivie de l'instauration de la Deuxième République, a permis une évolution remarquable du rôle des mécanismes non gouvernementaux dans la promotion des droits de l'Homme. Il est ainsi tout à fait légitime d'affirmer que ces mécanismes non gouvernementaux peuvent réussir là où les autorités tunisiennes peinent à honorer l'engagement de l'État tunisien à respecter et promouvoir les droits de l'Homme. L'efficacité fonctionnelle des mécanismes non gouvernementaux se traduit concrètement par leur positionnement en tant qu'intermédiaires institutionnels entre l'État tunisien, le partenaire européen et la population, dans le domaine des droits de l'Homme (A), à travers, notamment, leur rôle de surveillance juridique en la matière (B).

A. Un rôle d'intermédiaire institutionnel en matière de droits de l'Homme

Les observateurs qui étudient l'évolution des composantes de la société civile nationale et internationale constatent le rôle grandissant de ces derniers dans l'activité normative des institutions de l'État *via* leurs recommandations et leurs missions sur le terrain. En effet, les mécanismes non gouvernementaux jouent le rôle d'intermédiaires institutionnels dans le domaine des droits de l'Homme ; ils sont une courroie de transmission et un canal d'explication de l'activité normative nationale et internationale en matière de droits de l'Homme. Ce rôle d'intermédiaire institutionnel confère aux structures non gouvernementales une légitimité en pleine expansion, et, par exemple, elles s'imposent comme les défenseurs naturels des droits et libertés en Tunisie. Le rapprochement de ces structures avec la population ne cesse de renforcer

⁵⁶² Idem., p. 30.

leur attractivité, démocratisant la lutte pour le respect des droits de l'Homme, et faisant de cette lutte, non pas seulement un combat d'élite, mais une question sociale pour tous les Tunisiens. Sur le plan interne, les mécanismes non gouvernementaux se réfèrent aux différents instruments internationaux des droits de l'Homme ratifiés par l'État tunisien, en veillant à la bonne intégration de ces actes dans le droit tunisien. L'appel à respecter les engagements pris par l'État en la matière demeure la mission principale des structures non gouvernementales tunisiennes. De plus, les recommandations et l'incitation à la promotion des droits de l'Homme auprès des institutions de l'État témoignent de l'activisme des structures non gouvernementales en la matière.

Sur le plan international, et, notamment, dans le cadre de la mise en œuvre de l'« élément essentiel » de l'accord d'association avec l'Union européenne, la voix des mécanismes non gouvernementaux rencontre toujours un écho lors des réunions entre les partenaires au sein des institutions paritaires. Les acteurs non gouvernementaux essaient de maintenir ouverts les canaux de communication avec les institutions de l'Union européenne, et, particulièrement, avec le Parlement, en vue de promouvoir les instruments permettant de renforcer le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques en Tunisie.

Par ailleurs, l'efficacité fonctionnelle des mécanismes non gouvernementaux en matière de droits de l'Homme, à travers le rôle d'intermédiaire institutionnel, est étayée par le dialogue permanent engagé par ces mécanismes avec les différentes parties du partenariat tuniso-européen. En partant de l'idée selon laquelle la promotion des droits de l'Homme englobe différentes actions visant à améliorer le respect et la garantie desdits droits, il devient évident d'y inclure le dialogue entre les acteurs non gouvernementaux, les institutions des États partenaires et les institutions paritaires. Cette démarche a abouti à la logique selon laquelle le dialogue qui peut se faire sur la question des droits de l'Homme en Tunisie concerne tous les acteurs et institutions du partenariat établi par l'accord d'association Tunisie-UE. Ce dialogue permet aux mécanismes non gouvernementaux spécialisés dans les droits de l'Homme de constater les lacunes qui existent dans la législation tunisienne, et de proposer des solutions pratiques, juridiques et institutionnelles, ceci afin de mettre en œuvre l'article 2 de l'accord d'association avec l'Union européenne. A ce titre, il est nécessaire de distinguer le rôle d'intermédiaire institutionnel exercé par les mécanismes non gouvernementaux, et l'activité de *lobbying* menée par ces mécanismes afin d'influencer les décisions publiques de l'État tunisien et des institutions paritaires, et, en particulier, du Conseil d'association. C'est pourquoi le professeur Emmanuel DECAUX estime que ce dialogue en matière de droits de l'Homme est primordial, mais qu'« *il est nécessaire de s'interroger sur la cohérence entre les objectifs et les moyens, en évoquant l'objectivisation, la transparence et l'évaluation du dialogue. Cela rend*

indispensable l'implication de la société civile à tous les niveaux »⁵⁶³. Cette analyse confirme l'importance du dialogue mené par les acteurs non gouvernementaux afin d'améliorer les conditions nécessaires à la protection des droits fondamentaux et des principes démocratiques dans le droit tunisien. De surcroît, l'expertise juridique de ces acteurs est indispensable pour établir un dialogue sans complaisance en matière de droits de l'Homme. Le dialogue permanent établi avec les différents intervenants en matière de droits de l'Homme, dans le cadre du partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne, permet aux mécanismes non gouvernementaux d'assurer une fonction de « veille législative » dans le domaine des droits fondamentaux et des principes démocratiques. En effet, les structures de la société civile tunisienne peuvent formuler des propositions et des recommandations en vue d'améliorer la législation nationale, et de prévenir d'éventuels manquements aux standards internationaux en matière de droits de l'Homme. Dit autrement, les mécanismes non gouvernementaux exercent la fonction préventive qui traduit réellement la promotion desdits droits. Cette fonction est indispensable dans le cadre de l'effectivité des obligations de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, et les activités des structures non gouvernementales consistent, dans ce cadre, en une évaluation de la législation tunisienne, en vue de l'améliorer. De ce fait, ces mécanismes peuvent aiguiller à la fois les pouvoirs publics en Tunisie, les institutions paritaires et les intervenants en matière de droits de l'Homme sur le degré d'adaptation de la législation dans ce domaine. L'Association des femmes démocrates tunisiennes a ainsi réussi à créer un groupe de travail au sein du REMDH afin de lutter contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Cette association tunisienne défend l'idée selon laquelle les droits des femmes ne peuvent évoluer sur la base d'interprétations particulières de la doctrine religieuse, ou de traditions, ou de culture sociale locale. Les efforts de cette association ont porté leurs fruits, et ont abouti, lors de la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne (qui s'est tenue à Istanbul les 14 et 15 novembre 2006), au « renforcement du rôle des femmes dans la société », et à un plan d'action qui a été adopté sur cinq ans, afin de conduire le partenariat euro-méditerranéen et les accords bilatéraux d'association à s'intéresser à la protection des droits des femmes. Peu de temps après l'adoption de ce plan d'action, la Tunisie a promis à son partenaire européen de lever ses réserves à l'encontre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). La Tunisie a, en effet, ratifié la CEDAW en 1985, mais une déclaration générale ainsi que des réserves spécifiques avaient été posées. Ces réserves concernent essentiellement les dispositions relatives à la transmission de la nationalité (article 9), au mariage et au divorce (article 16) comme au choix du lieu de résidence (article

⁵⁶³ Emmanuel DECAUX, « Les dialogues sur les droits de l'homme : types conditions objectifs et évaluations », *Droits fondamentaux*, n° 2, janvier- décembre 2002, p. 106.

15). La déclaration générale précise que « *le gouvernement tunisien déclare qu'il n'adoptera en vertu de la Convention, aucune décision administrative ou législative qui serait susceptible d'aller à l'encontre des dispositions du chapitre premier de la Constitution* »⁵⁶⁴.

Plusieurs composantes de la société civile tunisienne, à l'instar de l'Association des femmes démocrates, ont combattu pour faire lever les réserves sur la Convention CEDAW, et pour amener à la ratification du protocole facultatif, protocole qui octroie un recours international aux femmes dont les droits ont été violés, sous le slogan « *Égalité sans réserves* ». L'implication de la société civile tunisienne, sur cette question, a abouti au lancement d'une campagne régionale *via* une conférence à Rabat, en juin 2006, afin d'obtenir l'égalité entre les genres. La mobilisation de certaines composantes de la société civile pour défendre les droits des femmes se fonde sur les principes édictés par l'accord d'association Tunisie-UE ainsi que par la Déclaration de Barcelone. L'engagement de la Tunisie au profit du respect des droits de l'Homme, de la garantie de l'égalité homme/femme et de la promotion des droits des femmes, est confirmé dans l'accord d'association avec l'Union européenne, tandis que la mise en œuvre de ses engagements n'est souvent pas concrétisée. L'État tunisien affirme toujours respecter ses engagements à ce propos, d'autant plus que le principe de l'égalité entre l'homme et la femme est expressément garanti par les textes constitutionnels et législatifs tunisiens. L'article 6 de la Constitution tunisienne de 1959 prévoit, en effet, que « *tous les citoyens ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Ils sont égaux devant la loi* ». Ce texte constitutionnel représente l'argument principal de l'État tunisien afin de prouver l'effectivité de son engagement envers les droits des femmes. Un tel argument est aussi étayé par les textes du Code du Statut Personnel (promulgué le 13 août 1956), textes qui prévoient l'abolition de la polygamie, l'institution du divorce judiciaire, l'interdiction de la discrimination entre hommes et femmes à l'accès au travail et bien d'autres droits en faveur des femmes. Cependant, la société civile a toujours prouvé que ces droits étaient parfois violés. L'effort pour observer, constater des violations et produire des rapports auprès des institutions du partenariat, à savoir le Conseil d'association *via* le Comité chargé de l'application des droits de l'Homme, reste la prérogative des différentes composantes de la société civile. Cependant, le gouvernement tunisien, bien qu'il prenne au sérieux les travaux de la société civile, impose dans le même temps un contrôle très sévère quant au fonctionnement de ces structures et à leurs sources de financement. De ce fait, les autorités tunisiennes cherchent le plus souvent à limiter la liberté d'observation et de constatation des violations de leurs engagements relatifs aux droits des femmes. Pire encore, la liberté de créer des associations et des partis politiques a été pendant longtemps en Tunisie très

⁵⁶⁴ Voir : <http://www.unfpa-tunisie.org/index.php/actualites/1-actualites/235-cedaw-la-levee-des-reserves-de-la-tunisie-est-effective.html>

limitée, voire inexistante. L'Union européenne ne cesse de rappeler au gouvernement tunisien ses engagements au profit de la liberté de la presse, des libertés politiques et des principes démocratiques, essentiellement lors des réunions du Conseil d'association. Toutefois, la Tunisie sous le régime de Ben Ali était un exemple malheureux en matière de violations des droits fondamentaux et, surtout, des droits politiques et sociaux. Pour justifier ces agissements, les autorités tunisiennes avancent souvent l'argument du maintien de l'ordre public et de la stabilité politique du pays, en vertu de l'effectivité de la législation nationale. Dans cette situation complexe, entre la législation nationale qui émane de la souveraineté de la Tunisie et ses engagements pour le respect des droits universels au travers de l'accord d'association avec l'UE, la société civile a de plus en plus de difficulté à jouer son rôle. Ce contexte délicat a poussé les différentes composantes de la société civile tunisienne à faire un choix : soit militer dans « l'illégalité » (fonder des associations ou partis politiques sans l'autorisation de l'État tunisien), soit rejoindre d'autres composantes de la société civile euro-méditerranéenne au sein des Forums Civils (surtout les associations et les ONG siégeant à l'étranger). En effet, certains militants des droits de l'Homme ont créé des associations sans l'autorisation de l'État, voire ont créé des partis politiques d'opposition au pouvoir en place, à l'instar du Congrès pour la République (parti fondé par M. Moncef MARZOUKI et non reconnu par les autorités tunisiennes), ou encore le Conseil national pour les libertés en Tunisie, fondé en décembre 1998. En revanche, certaines autres composantes de la société civile tunisienne ont opté pour l'autre solution : rejoindre le forum civil Euromed, une initiative non-institutionnelle pour la coordination et le débat entre organisations de la société civile du bassin méditerranéen. Les Forums se sont réunis avec des caractéristiques et des formations diverses. Cependant, la société civile a pu organiser, en marge de chaque Conférence ministérielle, un forum civil, au fil des réunions, formant ainsi une institution bien structurée. Dès lors, le Forum civil Euromed est une rencontre annuelle de la société civile euro-méditerranéenne, avec comme objectif d'influencer sur le processus de Barcelone par le biais des contributions de la société civile. Cette « pratique », dans un premier temps peu harmonisée de la part des différents participants, a acquis, désormais, le statut de quasi-principe. Les actions de différents acteurs non gouvernementaux, menées dans le but de promouvoir les droits de l'Homme en Tunisie, se sont bonifiées pour assurer efficacement un rôle de surveillance juridique.

B. Un rôle de surveillance juridique en matière de droits de l'Homme

Les activités des mécanismes non gouvernementaux montrent clairement que la fonction de surveillance exercée par ces acteurs est une fonction majeure. Selon certains auteurs, cette fonction est très significative : elle est présentée comme la vraie source de l'effectivité des activités des acteurs non gouvernementaux en matière de droits de l'Homme. Le professeur Guillaume Joseph FOUA, qui s'intéresse aux études relatives au rôle des acteurs non gouvernementaux dans l'application des normes internationales des droits de l'Homme en Afrique, affirme : « *l'application effective des normes internationales de protection des droits de l'homme ne peut se concevoir en Afrique en dehors du bien-fondé d'une effective volonté de sensibilisation juridique des différents acteurs, tout comme elle ne peut légitimement se fonder en marge d'un développement conséquent d'un véritable contentieux africain des droits de l'homme* »⁵⁶⁵. Cette analyse est également transposable aux activités des acteurs non gouvernementaux en Tunisie ; en effet, ils développent, au fil du temps, cette fonction de surveillance, en participant pour les contentieux relatifs aux droits de l'Homme. De ce fait, l'orientation juridictionnelle de cette fonction de surveillance renforce le rôle des mécanismes non gouvernementaux dans la promotion des droits de l'Homme, à la fois dans un cadre contentieux et para-contentieux. C'est ainsi que les actions de ces mécanismes prennent la forme d'interventions directes et indirectes auprès des institutions étatiques et des institutions paritaires, ceci afin d'assurer le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques. La surveillance du respect des engagements de l'État tunisien en matière de droits de l'Homme, bien qu'elle prenne souvent la forme de recommandations et de rapports, pourrait se transformer en contentieux devant les juridictions. La possibilité de saisine directe des juridictions par les acteurs non gouvernementaux est prévue par l'article 5 du Protocole de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Charte qui établit la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples⁵⁶⁶. Ce moyen d'action est également garanti par la Constitution de la deuxième République tunisienne, après des décennies de contrôle accru sur les activités des structures non gouvernementales durant le règne de Ben Ali.

Toutefois, la fonction de surveillance exercée par les mécanismes non gouvernementaux en matière de promotion et de protection des droits de l'Homme, constitue une dynamique plus forte lorsque ces mécanismes jouent, à ce sujet, le rôle de lanceur d'alerte. Ce rôle d'avant-garde constitue sans doute la part la plus visible des actions de acteurs non gouvernementaux en

⁵⁶⁵ Guillaume Joseph FOUA, « Avec et contre l'État, le rôle des O.N.G. dans l'application des normes internationales relatives aux droits de l'homme en Afrique noire », *R.J.P.I.C.*, n° 3, 2000, p. 339.

⁵⁶⁶ Article 5 alinéa 3 du Protocole de Ouagadougou du 9 juin 1998 créant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

faveur des droits de l'Homme, dans le cadre de la mise en œuvre de l' « élément essentiel » de l'accord d'association Tunisie-UE. La résolution 1996/31 du Conseil économique et social définissant les relations aux fins de consultation entre l'ONU et les ONG du 25 juillet 1996, semble être le fondement juridique de cette fonction en droit international. Nonobstant, le professeur Pierre-Marie DUPUY estime que toutes les actions des structures non gouvernementales reposent sur la logique propre aux droits de l'Homme, que cela soit sur le plan national ou international. D'après cet auteur, ces structures considèrent « *que si l'individu en tant que personne humaine est le destinataire de ces normes, il a par voie de conséquence le droit d'en revendiquer le respect et de veiller à leur application. Puisque les États ont pris le risque historique de lui reconnaître formellement des droits, ils doivent à présent rendre compte de la façon dont ces derniers sont mis en œuvre* »⁵⁶⁷. Cette affirmation, qui consacre un droit inaliénable aux individus concernant l'application interne des droits de l'Homme, justifie le rôle de surveillance et d'alerte joué par les acteurs non gouvernementaux en cas de défaillance en la matière. Cependant, cette affirmation soulève des interrogations non résolues, interrogations relatives à la légitimité de ces acteurs afin de représenter les individus, ainsi que sur la cohérence dans l'activité de surveillance, compte tenu de la diversité des acteurs non gouvernementaux en présence.

Il semble que ces interrogations sont étroitement liées aux problématiques structurelles et statutaires des mécanismes non gouvernementaux, d'autant plus que la définition des attributs de l' « humain universel », titulaire des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, demeure un obstacle insurmontable. Il n'en demeure pas moins que, sans les actions des structures non gouvernementales, la notion de « droits de l'Homme » serait sans signification réelle et concrète face aux pouvoirs étatiques.

Ainsi, c'est la portée pratique et opérationnelle des projets engagés par les acteurs non gouvernementaux qui représente l'atout majeur de leur participation à la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. Dès lors, les mécanismes non gouvernementaux prennent différentes formes en vue d'assurer la fonction de surveillance et de garantir la promotion des droits de l'Homme dans le cadre des relations bilatérales entre la Tunisie et l'Union, et, également, dans le cadre du PEM. La création de réseaux d'acteurs non gouvernementaux, et des forum civils, démontre le dynamisme de ces mécanismes en matière de droits de l'Homme. Le Forum civil de Stuttgart, qui s'est tenu en même temps que la Conférence Euromed des ministres des Affaires étrangères, en a constitué l'exemple le plus

⁵⁶⁷ Pierre-Marie DUPUY, « Le concept de société civile internationale. Identification et genèse », in, GHERARI (H), SZUREK (S), *L'émergence de la société civile internationale : vers une privatisation du droit international ?* Actes du colloque des 2-3 mars 2001, Paris, Pedone, 2003, p. 13.

abouti. Ce Forum a permis à la société civile euro-méditerranéenne de se rencontrer, et de formuler des recommandations aux gouvernements. Les 15 et 16 avril 1999, le forum civil s'est tenu autour de quatre thèmes, sous forme de réunions : une réunion consacrée au secteur de l'entreprise et de la banque ; une deuxième relative aux organisations syndicales ; une troisième sur le sujet de l'environnement ; et une quatrième consacrée aux droits de l'Homme, à la citoyenneté et à la société civile en Méditerranée. Les conclusions de cette conférence ont été remises officiellement à la Présidence du Conseil de l'Union européenne qui les a expressément mentionnées dans les conclusions finales de la Conférence, ceci afin de mener à bien des enquêtes sur le terrain et, notamment, d'établir un état des lieux relatif aux violations des droits de l'Homme⁵⁶⁸. Le forum civil Euromed de Marseille 2000 a constitué une occasion majeure pour les défenseurs tunisiens des droits de l'Homme de faire entendre leur voix *via* des rapports concrets sur l'engagement de la Tunisie dans le domaine du respect des droits fondamentaux. Ces rapports s'achèvent par des recommandations adressées aux institutions de l'Union afin de renforcer l'arsenal juridique pour faire face aux différentes violations des droits de l'Homme, non seulement en Tunisie, mais aussi dans tous les pays de l'espace euro-méditerranéen. Cependant, le rôle du forum civil Euromed reste minime, dans la mesure où ses recommandations ne sont pas suffisamment contraignantes pour exercer une pression efficace sur les institutions européennes, afin qu'elles agissent face au non-respect des engagements des PTM en matière de droits de l'Homme. Tout cela est d'autant plus patent que le forum civil Euromed n'est pas suffisamment structuré en tant qu'instance unique, avec une raison d'être légalement puissante ; cependant, depuis le Forum Civil de Valence, en 2002, des discussions ont été menées pour aborder la question du renforcement du Forum Civil. La plate-forme non gouvernementale pour le Forum Civil Euromed, plate-forme qui inclut des centaines d'organisations, a été créée, à l'hiver 2003, en vue de réformer ledit Forum, et d'établir une interface permanente entre la société civile Euromed et les pouvoirs publics. A cela s'ajoute le rôle grandissant de la société civile dans la prise des mesures d'appui prévues par le Règlement MEDA, mesures qui peuvent bénéficier non seulement aux États et aux régions, mais également aux autorités locales, aux organisations régionales, aux organismes publics, aux communautés locales ou traditionnelles, aux organisations de soutien, aux entreprises, aux opérateurs privés, aux coopératives, aux sociétés mutuelles, aux associations, aux fondations, et aux organisations non gouvernementales, afin de suivre les programmes de mise en œuvre des droits de l'Homme⁵⁶⁹. Ceci prouve que l'Union européenne prend désormais en considération le rôle de

⁵⁶⁸ Voir *Guide to Human Rights in the Barcelona process, Secretariat of the Euro-Mediterranean Human Network*, Copenhagen, Septembre 2000, p. 78-79.

⁵⁶⁹ Article 1 alinéa 2 du Règlement MEDA.

la société civile afin de contrôler le respect par les États partenaires de leurs engagements, surtout pour ce qui a trait aux droits de l'Homme. En conséquence, l'Union européenne procède au financement de certaines composantes de la société civile tunisienne, et les aide à mener à bien leurs efforts d'observation et de contrôle. Ainsi, les associations et ONG spécialisées dans les droits de l'Homme assurent, en Tunisie, un rôle de surveillance, en plus de l'exercice de leur expertise en la matière, afin d'éviter tout recul dans la protection des droits fondamentaux dans le pays. Cette mission s'accomplit nécessairement par des actions de contestation ou de blocage des dispositifs législatifs et réglementaires susceptibles de réduire les garanties du respect des droits de l'Homme. A titre d'exemple, les structures non gouvernementales se montrent souvent féroces face aux projets de réforme du Code du statut personnel tunisien, au nom de la défense des droits des femmes. Certains projets législatifs inspirés par les textes coraniques et soutenus par certains cercles religieux ont suscité de vigoureuses contestations de la part de différents mécanismes non gouvernementaux, qui se sont fondés sur les engagements de l'État tunisien envers les instruments internationaux des droits des femmes.

Certes, dans un État de droit, la garantie et la protection des droits de l'Homme relèvent de la responsabilité de l'État, en l'occurrence ici l'Etat tunisien ; néanmoins, les carences de l'action publique en la matière confèrent aux mécanismes non gouvernementaux une préséance pratique afin de mettre en œuvre les engagements de la Tunisie dans le domaine desdits droits. Certaines doctrines observent d'ailleurs une certaine asymétrie entre, d'une part, la promotion publique des droits de l'Homme et, d'autre part, celle exercée par les acteurs des mécanismes non gouvernementaux, bien que ces acteurs ne puissent se substituer à l'État. Il est donc possible désormais de parler de « *la sphère privée* »⁵⁷⁰ de la promotion des droits de l'Homme. La promotion de ces droits par les acteurs de cette « *sphère privée* » se distingue par son efficacité en tant que véritable complément de l'action juridictionnelle de protection des droits fondamentaux en Tunisie. La légitimité de ces mécanismes non gouvernementaux de promotion des droits de l'Homme ne cesse de s'imposer en Tunisie, particulièrement après la promulgation de la Constitution de 2014 et l'allègement des conditions d'établissement des ONG nationales et étrangères. De plus, les mécanismes non gouvernementaux travaillent en étroite collaboration avec les organes de contrôle de l'ONU, de manière directe ou indirecte.

Par ailleurs, les organes chargés des droits de l'Homme du système onusien ont véritablement influencé les questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'Homme entre les deux partenaires, et il est également incontestable que le rôle évolutif des institutions non gouvernementales a un impact indéniable sur la société civile tunisienne et internationale. Dans

⁵⁷⁰ Voir en ce sens, El Hadji Malick SANGHARE, « La réception du droit international des droits de l'Homme au Sénégal », Thèse de Doctorat en Droit soutenue le 6 novembre 2014, Université de Grenoble, p. 320.

le cadre des négociations de l'accord d'association Tunisie-UE, les deux parties ne pouvaient ignorer les travaux du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, ainsi que l'examen périodique universel. L'inscription de l'article 2 dans l'accord d'association confirme l'engagement des parties au respect des droits de l'Homme et donc, aussi, au contrôle du respect de cet engagement par les instances onusiennes compétentes. Cependant, l'avènement des institutions internationales non gouvernementales des droits de l'Homme, avec leur mode de fonctionnement particulier caractérisé par un contrôle permanent et *in situ*, a joué un rôle indubitable dans le cadre du rapport d'association entre la Tunisie et l'Union européenne.

En revanche, la question du financement des acteurs de ces mécanismes non gouvernementaux demeure un sujet épineux pour l'État tunisien. L'Union européenne ne cesse d'aider les acteurs non gouvernementaux en vue d'améliorer leur fonctionnement et de renforcer leurs activités en matière de promotion des droits de l'Homme ; cependant, les autorités tunisiennes ne comprennent pas la raison de ce financement des composantes non gouvernementales, alors que la Tunisie est en train d'entériner des réformes visant à garantir le respect des droits de l'Homme. Dès lors, la Tunisie s'attache davantage au contenu de l'Accord d'association avec l'Union européenne, qui ouvre une brèche à propos du rôle de la société civile en Tunisie. Néanmoins, les instruments financiers en faveur de la promotion des droits de l'Homme ont pris différentes formes, à la fois dans le cadre du PEM et dans le cadre bilatéral.

Chapitre II : Les instruments financiers en faveur de la promotion des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE

L'approche globale de l'Union européenne dans le domaine de la promotion des droits de l'Homme dans la région euro-méditerranéenne en général, et avec la Tunisie en particulier, a connu une évolution considérable dans le cadre multilatéral du partenariat. Dans ce cadre, établi en vertu du processus de partenariat euro-méditerranéen, l'Union européenne procède à des mécanismes financiers en vue de la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie dans les PTM, et ces mécanismes financiers trouvent leur fondement dans les instruments juridiques établis par l'Union. Il est vrai que ces instruments ne constituent pas une catégorie juridique à part entière d'après le droit primaire de l'Union, comme l'a précisé la professeure Dominique RITLENG⁵⁷¹ ; néanmoins, ces instruments désignent des actes nécessaires à l'accomplissement des missions et des stratégies de l'Union : en effet, il s'agit de « *l'ensemble des actes, unilatéraux ou conventionnels, susceptibles d'être adoptés par l'Union européenne pour la mise en œuvre de ses compétences externes* »⁵⁷². C'est pourquoi ces différents instruments juridiques se matérialisent, en matière de promotion des droits de l'Homme, par des programmes de financements à destination de partenaires.

Il est à signaler, à cet égard, que la Tunisie a reçu, entre 1995 et 2006, une enveloppe financière de 640,6 millions d'euros, sans compter une somme de 452 millions d'euros, dont 393 en tant que prêts sur le budget de la BEI. Ces sommes ont été allouées pour réaliser une cinquantaine de projets en Tunisie. Sans rentrer dans de trop fastidieux détails et chiffres, la présente étude s'attachera aux aides financières qui contribuent à la protection des droits de l'Homme. Le financement consacré à la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie en Tunisie se dotant d'un caractère unilatéral, il n'est contraignant qu'à l'égard des institutions européennes. Celles-ci veillent à ce que la mise en œuvre des différents instruments de financement soit effectuée dans le respect de leurs propres principes juridiques, à savoir leurs compétences, leurs règles de transparence... Dit autrement, la Tunisie, comme tous les partenaires destinataires d'un projet de financement, n'a en principe aucun droit acquis pour exiger l'exécution des engagements de l'Union européenne en ce domaine. En conséquence, seule l'Union européenne,

⁵⁷¹ Voir Dominique RITLENG, « Les catégories des actes de l'Union. Réflexions à partir de la catégorie de l'acte législatif », in Brunessen BERTRAND (Dir.), *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Collection Droit de l'Union européenne – colloques, 2016, p. 155-174.

⁵⁷² Isabelle BOSSE-PLATIÈRE, « Les instruments juridiques des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne », in Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN, Éric MONDIELLI (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2013, p. 41-67, p. 41.

dans un cadre unilatéral de financement de la promotion des droits de l'Homme, s'engage à mettre en œuvre, à cet effet, des instruments financiers. C'est ainsi qu'on compte plusieurs instruments financiers (mais essentiellement l'instrument MEDA) ayant un impact sur la question des droits de l'Homme (Section I), ainsi que certains instruments de financement décentralisés pour promouvoir lesdits droits (Section II).

Section I : L'instrument financier MEDA et son impact sur la question des droits de l'Homme

Depuis le lancement du processus de Barcelone, l'Union européenne a décidé de créer une ligne budgétaire pour remplacer les anciens protocoles financiers européens destinés à la Tunisie et aux autres PTM. Le programme financier MEDA, appelé aussi « Règlement MEDA », a fait son apparition, comme « *principal instrument de l'Union européenne au service du partenariat euro-méditerranéen* »⁵⁷³, et il sert à consolider les accords d'association conclus avec les PTM. En effet, l'instrument financier MEDA représente la manifestation du droit dérivé européen applicable aux relations euro-méditerranéennes, avec une vocation à la fois régionale et bilatérale. Sur le plan multilatéral du PEM, le Règlement MEDA représente le cadre de financement de différents projets euro-méditerranéens, afin de réaliser un progrès dans le cadre du processus de Barcelone, et couvrir les trois volets de la Déclaration éponyme. Au niveau bilatéral, ce programme MEDA est orienté vers l'appui à la transition économique en renforçant l'équilibre socio-économique, *via* la mise en place des programmes susceptibles de contribuer au développement de l'État de droit, de la démocratie et du respect des droits de l'Homme. C'est ainsi que l'instrument MEDA traduit l'approche positive et incitative du droit dérivé de l'Union en matière de droits de l'Homme. Cela a donné l'opportunité aux Forums civils Euromed de créer un front civil regroupant différents acteurs des sociétés des PTM. En revanche, il est à signaler que le Règlement MEDA est un instrument communautaire à caractère unilatéral qui ne lie donc pas les États tiers méditerranéens. Même dans le cas où le PTM conclurait avec l'Union une « convention cadre de financement » pour financer des projets bilatéraux mettant en place le cadre légal et procédural de la mise en œuvre du programme MEDA, le financement des organisations non gouvernementales est conditionné par l'approbation de l'État. Bien que ces conventions cadres, qui lient juridiquement les partenaires méditerranéens, prévoient de manière explicite que les organisations de la société civile peuvent bénéficier de financements

⁵⁷³ Isabelle THOMAS, « Le partenariat euro-méditerranéen, une contribution au droit international du développement », Thèse de Doctorat, Université de Nice Sophia-Antipolis, IDPD, Nice, 2001, p. 314.

dans le cadre du programme MEDA ⁵⁷⁴, les PTM conservent le pouvoir d'octroyer le financement aux organisations de la société civile de son choix. Dit autrement, l'instrument financier MEDA vise les États, les autorités locales et régionales et la société civile, mais nécessite l'assentiment des gouvernements ⁵⁷⁵. Cette donnée sur les destinataires de cet instrument financier présente un élément de complexité pour la mise en œuvre des programmes financiers européens visant la promotion des droits de l'Homme dans les pays partenaires. C'est ainsi que, entre les conditions de l'octroi de l'aide financière selon MEDA et sa suspension, ainsi que sur les engagements qui en découlent, il est nécessaire de s'attacher aux fondements juridiques de l'instrument financier MEDA (paragraphe 1), à son étendue et à son évolution pour la Tunisie (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le fondement juridique de l'instrument financier MEDA

L'instrument financier MEDA est présenté comme un outil nécessaire pour la mise en œuvre des objectifs fondamentaux du PEM, notamment pour la mise en place d'une zone de libre-échange entre les PTM et l'Union européenne. Cependant, les objectifs du programme MEDA, définis par le règlement du Conseil européen 1488/96 du 23 juillet 1996⁵⁷⁶, dépassent le simple objectif d'établir une zone de libre-échange. En effet, la Commission européenne, dans son rapport annuel du 20 décembre 2000, a précisé que le fond MEDA est destiné à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement de la transition économique, au soutien et à l'ajustement structurel, en vue de réduire l'impact social des mesures conduisant au libre-échange, à l'octroi d'aides consacrées à l'amélioration des conditions de vie, notamment dans le domaine de l'éducation et celui de la santé, et, enfin, à l'appui à la coopération régionale et aux infrastructures de base, par exemple dans le domaine de l'approvisionnement en eau, de l'équipement sanitaire, etc.⁵⁷⁷. Dès lors, l'établissement du programme MEDA est ainsi justifié par la Commission : « l'expérience a montré que les instruments utilisés par les politiques menées n'avaient pas une envergure et une efficacité suffisantes par rapports aux besoins de la région » ⁵⁷⁸. C'est pourquoi le programme MEDA a été conçu comme mesure

⁵⁷⁴ Voir Karkutli et Butzler, « *Evaluation of the MEDA Democracy Programme* », 1996-1998, *Final Report*, avril 1999, p. 47.

⁵⁷⁵ Voir, <http://acatparis5.free.fr/telechargement/guideDHEM.pdf> p, 33.

⁵⁷⁶ Voir : JOCE, n° L 189/1 du 30 juillet 1996.

⁵⁷⁷ COM (2000) 472 Final, Rapport de la Commission du 20 décembre 2000, Rapport annuel du programme MEDA, 1999.

⁵⁷⁸ COM (94) 384 Final du 18 novembre 1994, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'exécution de la coopération financière et technique avec les pays tiers méditerranéens ainsi que la coopération financière intéressant l'ensemble des pays tiers méditerranéens. p. 7.

d'accompagnement aux réformes exigées par le processus de partenariat, en vue de réaliser la prospérité souhaitée. De ce fait, l'instrument MEDA devient, désormais, le principal outil financier à la fois du PEM et de « l'association » entre l'Union européenne et la Tunisie, car il rassemble les différentes actions de la coopération dans les trois volets du processus de Barcelone au profit de la Tunisie. Afin d'en faire un instrument efficace en vue de réaliser les objectifs socio-économiques du PEM et de l'accord d'association Tunisie-UE, avec un impact possible sur les questions relatives au respect des droits de l'Homme, il fallait trouver un fondement juridique à cet instrument : le règlement MEDA fut ainsi adopté sur la base juridique des compétences énoncées par l'article 308 TUE (l'article 235 TCE). Il s'agit donc d'une base juridique différente de celle qui est utilisée par l'Union européenne pour conclure l'accord d'association avec la Tunisie, c'est-à-dire l'article 310 TCE (l'ex-article 238 TCE). Ce choix suscite plusieurs questions : quels sont les motifs et les objectifs qui ont poussé l'Union à opter pour ce fondement juridique ?

En revanche, le caractère unilatéral des engagements financiers de l'instrument MEDA (A), amène au constat suivant : cet instrument est insuffisamment axé sur la question des droits de l'Homme (B)

A. Le caractère unilatéral des engagements financiers de l'instrument MEDA

Certains juristes estiment que le choix de la base juridique des compétences énoncées par l'article 308 TCE (l'ex-article 235 TCE) permettrait au Conseil de renforcer le rôle des États membres, mais aussi réduirait le rôle du Parlement européen dans la gestion du programme financier⁵⁷⁹. Ce choix marque clairement une différence fondamentale en comparaison avec les protocoles financiers antérieurs, car le règlement MEDA est fondé sur l'article 235 (308 du TCE), article qui donne plus de liberté d'action à l'Union européenne de par son caractère unilatéral. Il va à l'encontre de l'article 238 du TCE (310 nouveau) qui dicte un caractère contractuel des protocoles financiers, avec une ligne de gestion plus rigide pour l'Union.

En revanche, le choix d'échafauder le règlement MEDA sur la base de l'ex-article 235 TCE (308 TCE) est considéré par certains juristes comme « *un recours à une base juridique par défaut. Parce que les mesures contenues dans ledit règlement ne relèvent pas de la catégorie des mesures nécessaires à la poursuite des objectifs de l'article 177 TCE (objectifs de l'aide aux pays en développement), celui-ci ne peut être fondé sur les articles de la coopération au*

⁵⁷⁹ Voir par exemple Hend MAZLOUT, « Le volet financier de l'association entre la Tunisie et l'UE et ses États membres », Université de Carthage, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 2001-2002, p. 19.

développement, à savoir les articles 177 à 181 TCE (ex-articles 130 à 130Y) »⁵⁸⁰. Il est à noter, dans ce sens, que l'article 177 TCE prévoit : « 1. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les

États membres, favorise :

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement,

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

3. La Communauté et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes »⁵⁸¹. Cet article consacre donc son deuxième alinéa au sujet du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, en rapport avec les instruments financiers établis par l'Union européenne en faveur des États partenaires. Cela pose, par conséquent, la question du rapport entre le respect des droits de l'Homme (en tant qu'objectif dans la politique extérieure de l'Union) et la politique de la coopération au développement. C'est pourquoi, quelques années plus tard, le traité de Nice⁵⁸² a introduit une distinction entre les différentes bases juridiques des diverses politiques extérieures de l'Union européenne. En effet, un nouvel article 181A sera consacré à « la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers », en plus du maintien des anciens articles relatifs à la politique de la coopération au développement. Néanmoins, certains juristes affirment que le nouvel article 181A doit être interprété comme une base juridique à l'adoption d'actes communautaires, afin que l'Union européenne puisse réaliser des actions de coopération économique, financière et technique avec les pays partenaires allant au-delà de la coopération au développement. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle compétence établissant une nouvelle politique de l'Union ; au contraire, l'article 181A ne sera appliqué que dans les domaines qui ne sont pas visés par une

⁵⁸⁰ Saïd HAMMAMOUN, « La conditionnalité politique dans les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb, contribution à l'étude d'une politique juridique de projection », thèse de Doctorat en Droit public, Université de Perpignan Via Domitia, 2006, p. 264.

⁵⁸¹ Article 177 TCE

⁵⁸² Le traité de Nice a été signé le 26 février 2001, et est entré en vigueur le 1er février 2003.

base juridique claire et précise. Ceci incite à penser qu'il s'agit là d'un simple perfectionnement des bases juridiques déjà existantes en matière de relations extérieures de l'Union européenne⁵⁸³. Par ailleurs, la particularité de la base juridique des engagements financiers dans le cadre de l'instrument MEDA confirme la différence avec les protocoles financiers annexés aux accords conclus avec les partenaires de l'Union européenne. Contrairement à la nature contractuelle de ces protocoles découlant d'un engagement bilatéral, l'instrument MEDA illustre le caractère unilatéral des engagements financiers de l'Union. De ce fait, l'Union européenne cherche à mettre en œuvre une stratégie de la gestion des programmes financiers dans le cadre de ses relations extérieures. Le caractère unilatéral de l'engagement financier permet à l'Union européenne de financer chaque partenaire sur une ligne budgétaire différente, selon certains éléments déterminants. La modalité d'allocations financières dépend notamment de la capacité de l'État partenaire à exécuter les projets du développement économique en liaison avec le respect des droits de l'Homme. Les engagements financiers de l'instrument MEDA visent à soutenir les réformes convenues avec les pays partenaires pour réaliser la transition vers le libre-échange, mais, en même temps, l'accompagnement vers un équilibre socio-économique en atténuant l'impact social des réformes.

Il semble que la nature pluridimensionnelle de l'instrument MEDA concerne, d'une manière ou d'une autre, la question de la promotion des droits de l'Homme en Tunisie en tant que PTM. En effet, la promotion desdits droits dans ce pays constitue à la fois une condition pour l'octroi de l'aide financière de l'instrument MEDA, et l'un des objectifs de cet instrument. Cela confirme non seulement le renforcement de la dimension politique de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'instrument MEDA, mais, également, la consolidation des bases juridiques de cette conditionnalité, de même que leur régime d'application est étendu aux différents actes unilatéraux de l'Union, y compris les instruments financiers. Cependant, il convient de signaler que, en dépit des engagements financiers de l'instrument MEDA en faveur desdits droits, la finalité essentielle de cet instrument demeure largement orientée vers les enjeux économiques. Par conséquent, la recherche d'un équilibre entre les enjeux économiques, les procédés purement budgétaires et l'établissement des engagements financiers de l'instrument MEDA quant au respect et à la promotion des droits de l'Homme en Tunisie demeure une démarche extrêmement délicate dans le cadre de la politique extérieure de l'Union européenne. Néanmoins, l'analyse du fondement juridique de l'instrument financier MEDA a conduit le professeur Saïd HAMMAMOUN à conclure : « *bien que la seule mention de la dimension politique de la clause « élément essentiel » n'implique pas forcément que la coopération*

⁵⁸³ Voir GOFFIN (C), « La nouvelle politique de coopération économique, financière et technique avec les pays tiers », in SNYDER (F) (dir.), *L'Union européenne et la gouvernance*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 295-313.

financière soit liée au respect effectif des principes politiques, cette clause sert toutefois de fondement juridique pour l'adoption de mesures appropriées qui, dans le cas du règlement financier, vise à fournir une base juridique à la suspension ou à l'arrêt de la coopération financière »⁵⁸⁴. Dit autrement, à l'instar de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, article qui impose la question de respect des droits de l'Homme comme étant un élément essentiel, l'instrument financier MEDA pourrait trouver dans cette base juridique une source d'adoption de mesures de suspension des engagements financiers de l'Union en cas de non-respect des droits de l'Homme de la part du pays partenaire. Le lien entre l'instrument financier MEDA, en tant qu'acte unilatéral de l'Union européenne, et la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE (acte conventionnel) marque la particularité de recours à des actes unilatéraux par l'Union en matière de l'octroi de l'aide financière à ses partenaires. Le professeur Saïd HAMMAMOUN déduit ainsi : « *Cela est d'autant plus vrai que la singularité de ce règlement MEDA n'est pas uniquement liée au fait que celui-ci reprenne à l'identique les dispositions de l'article 2 des accords d'association, mais au fait qu'il réintroduise celles-ci dans un acte communautaire unilatéral en vue d'obtenir la suspension de l'aide* »⁵⁸⁵.

B. Un instrument insuffisamment axé sur les droits de l'Homme

Le choix du recours à l'article 308 TCE (ex-article 235) comme base juridique à l'établissement du règlement MEDA pourrait également se justifier par la procédure de ce fondement juridique : en effet, la procédure de l'article 308 TCE renforce davantage le caractère intergouvernemental de l'instrument MEDA. Ledit article prévoit que « le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées », et donc chaque État membre a le droit d'émettre son droit de veto, ce qui explique les situations de blocage à l'origine du retard d'adoption du premier règlement financier d'application (1996-1999)⁵⁸⁶. En témoigne la position du Royaume-Uni, qui souhaite appliquer la règle de l'unanimité concernant la suspension de l'aide, ce qui renforce encore plus le poids des États dans la procédure de l'adoption⁵⁸⁷.

De plus, le recours à l'article 308 TCE, comme fondement juridique du règlement MEDA, pourrait être lié à l'absence de l'avis conforme du Parlement européen dans ses procédures,

⁵⁸⁴ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 271.

⁵⁸⁵ Idem, p. 271.

⁵⁸⁶ La pratique de blocage a été enregistrée plusieurs fois de la part de la Grèce en raison de ses relations conflictuelle avec la Turquie, par exemple.

⁵⁸⁷ Voir le rapport du Parlement européen sur la proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du PEM, 11 juin 1996.

l'objectif étant donc d'éviter les nombreux blocages dus à la procédure de l'avis conforme du Parlement. Plusieurs protocoles financiers bilatéraux euro-méditerranéens, soumis par le passé à l'avis conforme du Parlement, ont été bloqués en raison de la violation des droits de l'Homme, à l'instar du cas d'Israël, du Maroc ou de la Syrie. Une telle situation a suscité à plusieurs reprises des controverses entre le Parlement, d'un côté, et les États membres et la Commission, de l'autre.

Par conséquent, l'absence d'avis conforme du Parlement européen dans la procédure de l'adoption du règlement MEDA limite considérablement le rôle de cette institution, surtout en ce qui a trait à la mise en œuvre de la conditionnalité politique. Bien que le Parlement puisse proposer des amendements sur la proposition de la Commission lors de la procédure de consultation afin de renforcer, par exemple, le caractère conditionnel de l'aide, ou d'exiger la transparence dans la gestion de l'instrument financier, il ne peut s'agir, néanmoins, que d'une consultation, et non pas d'avis conforme⁵⁸⁸. Le rôle du Parlement européen est nettement affaibli dans la procédure d'adoption du règlement MEDA et de ses éléments de la conditionnalité « droits de l'Homme » en se fondant sur l'article 308 TCE. La situation est désormais plus délicate dans le cas de la suspension de l'instrument financier en faveur de l'État partenaire, et ce sujet a provoqué un débat houleux entre les États membres de l'Union européenne. Dans le cas de non-respect d'un élément essentiel des mesures prévues par l'instrument financier MEDA, notamment concernant les droits de l'Homme, la procédure à suivre pour suspendre l'instrument financier, ou même adopter des mesures appropriées, reste un bémol majeur. Devant une telle situation, le professeur Saïd HAMMAMOUN remarque : *« théoriquement, selon l'ancien adage l'actus contrarius, on pourrait concevoir que la décision de la suspension puisse être arrêtée sur le même fondement juridique du règlement lui-même. De ce fait, l'organe habilité à conclure un tel acte, le Conseil en l'espèce, devrait être habilité à procéder à sa suspension. De même, la règle de l'unanimité au sein du Conseil ayant servi de base à la conclusion dudit règlement sera la règle retenue pour procéder à sa suspension »*⁵⁸⁹. Or, il semble que l'application de la règle de l'unanimité de l'article 308 TCE, dans ce cas de figure, pourrait aboutir à un blocage quasi systématique en raison du veto utilisé par un État membre contre l'adoption d'une mesure de suspension. C'est pourquoi une modification a été apportée au règlement MEDA⁵⁹⁰ : le nouvel article 16 du règlement dispose que « lorsqu'un élément essentiel pour la poursuite des mesures d'appui en faveur d'un partenaire méditerranéen

⁵⁸⁸ Idem.

⁵⁸⁹ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 267.

⁵⁹⁰ Règlement (CE) n° 780/98 du Conseil du 7 avril 1998 modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 en ce qui concerne « la procédure à suivre pour adopter les mesures appropriées lorsqu'un élément essentiel pour la poursuite des mesures d'appui en faveur d'un partenaire méditerranéen fait défaut », JOCE n° L 113 du 15 avril 1998, p. 3.

fait défaut, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décider de mesures appropriées ». Le professeur Saïd HAMMAMOUN estime que « *le choix de la majorité qualifiée pour prendre une décision de suspension de l'appui financier semble constituer, en principe, une solution raisonnable, tout du moins une mesure souple qui répond au besoin de la mise en œuvre d'une action cohérente concernant la conditionnalité « droits de l'Homme »*⁵⁹¹. Cependant, le nouvel article 16 du règlement MEDA n'est pas suffisamment clair à propos « des mesures appropriées » en cas d'atteinte aux droits de l'Homme, d'autant plus que l'Union européenne n'a jamais eu recours à cette procédure contre la Tunisie.

Par ailleurs, dans la pratique, le règlement MEDA se présente comme une convention cadre car, il fait l'objet d'un accord entre, d'une part, la république Tunisienne (et les PTM d'une façon générale), et d'autre part, la Commission et la Banque européenne d'investissement. La gestion de l'instrument financier MEDA relève de la compétence de la Commission ; quant à la gestion technique, elle est confiée à la Direction Générale des Relations extérieures. Cependant, depuis 2001, c'est « Europe Aid Office Coopération » qui est désormais « chargée de préparer et de gérer tous les programmes d'aide extérieurs de l'Union européenne, y compris MEDA, à l'exception de ceux relatifs à la pré-adhésion »⁵⁹².

Par ailleurs, il semble que la stratégie de l'appui financier fourni par l'Union européenne à travers l'instrument MEDA soit axée davantage sur les réformes et les enjeux économiques en Tunisie. Certes, il y a des interférences entre les réformes économiques et les engagements en faveur de la promotion des droits de l'Homme, en raison du caractère transversal de la politique des droits de l'Homme dans le partenariat entre l'Union européenne et la Tunisie ; néanmoins, « *il semble difficile d'admettre qu'une telle interférence se fasse dans une logique faisant de cette politique une priorité à part entière de l'appui financier* »⁵⁹³.

L'instrument financier MEDA illustre donc un cadre de conditionnalité classique selon lequel l'octroi de l'aide financière est lié à la mise en œuvre de certaines réformes prédéfinies, notamment en matière budgétaire et de politique de la dépense publique... Ainsi, il est très difficile de déterminer dans quelle mesure les programmes de l'instrument financier MEDA, créés pour susciter un processus de réforme économique en Tunisie, sont appliqués dans la perspective de faire respecter les droits de l'Homme, car ils sont à la fois un moyen et un objectif de la réforme recherchée. Dès lors, cet instrument financier dépend de priorités différentes de celles d'une conditionnalité « droits de l'Homme » *stricto sensu*.

⁵⁹¹ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 268.

⁵⁹² Voir, Maher ABDMOULEH, « Droit de l'Homme et partenariat euro-méditerranéen : le cas tunisien », thèse de Doctorat en Droit, Université de Nice Sophia Antipolis, 2008.

⁵⁹³ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 272.

En conséquence, l'instrument financier MEDA renforce de plus en plus une conditionnalité économique exercée par l'Union européenne envers ses partenaires de la rive sud de la Méditerranée. Les éléments relatifs à cette conditionnalité ne favorisent pas le développement de la dimension « droits de l'Homme » de celle-ci. Conséquemment, l'instrument financier MEDA opère dans un cadre général défini dans des documents de stratégie pour chaque PTM, et des programmes indicatifs nationaux pour chaque partenaire. Ces programmes exposent la réponse de l'Union européenne aux objectifs fixés, ainsi que des domaines prioritaires de coopération avec chaque PTM. C'est ainsi que l'article 52 § 2 du règlement MEDA précise : « *les programmes indicatifs couvrant des périodes de trois ans sont établis en liaison avec la Banque au niveau national et régional. Ils tiennent compte des priorités dégagées avec les partenaires méditerranéens, notamment des conclusions du dialogue économique. Les programmes définissent les principaux objectifs, les lignes directrices et les secteurs prioritaires de l'appui communautaire dans les domaines mentionnés* ». Ces dispositions montrent clairement que l'approche prédominante de l'Union européenne vise à soutenir une transition économique vers le libre-échange, alors que l'approche européenne en matière de droits de l'Homme demeure une approche complémentaire.

Toutefois, certains auteurs, comme le professeur Saïd HAMMAMOUN, déclarent : « *la conditionnalité droits de l'Homme dans le programme MEDA est considérée comme un outil de « bonne gouvernance des affaires publiques » appelé à contribuer au maintien de la cohésion sociale et de la stabilité publique durant la période de poursuite des objectifs liés aux réformes économiques et à l'instauration de la zone de libre-échange* »⁵⁹⁴. Le lien entre les objectifs recherchés par l'instrument financier MEDA et les projets ayant trait aux droits de l'Homme ne cesse de se renforcer avec les réformes et l'évolution de l'instrument MEDA et ses programmations.

Paragraphe 2 : L'étendue et l'évolution du règlement MEDA

L'instrument financier MEDA répond à un objectif essentiel : soutenir et accompagner les différents programmes de réformes convenues avec les États partenaires, afin de concrétiser le libre-échange. La transition vers l'instauration du libre-échange passe aussi par la mise en œuvre des mesures visant la préservation de l'équilibre socio-économique de même que l'atténuation de l'impact social des réformes économiques⁵⁹⁵. Dès lors, il est évident que le

⁵⁹⁴ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 275.

⁵⁹⁵ Voir dans ce sens, Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 270.

programme MEDA devait être doté d'un caractère pluridimensionnel, dans la mesure où la question de la promotion des droits de l'Homme constitue à la fois une condition pour l'octroi de l'aide financière, et l'un des objectifs de l'instrument financier. De ce fait, les dispositions de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE (conditionnalité politique) et les procédures de l'article 16 du règlement MEDA (mesures appropriées en cas de violation de l'article 2 comme étant un élément essentiel de l'accord d'association) sont aussi applicables dans le cadre de la coopération financière au titre de l'instrument MEDA. Cependant, certains observateurs considèrent que la conditionnalité en matière de coopération financière ne se limite pas à ces dispositions. En effet, en dépit de l'engagement clair en faveur de la politique de la promotion des droits de l'Homme et de l'État de Droit, la finalité essentielle du programme MEDA reste de nature économique⁵⁹⁶. C'est pour cette raison que le règlement MEDA, dans sa version initiale, a été critiqué : il « néglige » la question de l'engagement à respecter les droits de l'Homme. De plus, son manque de compatibilité avec la réalité socio-économique en Tunisie a, également, constitué une des raisons pour lesquelles le programme MEDA a évolué, et, a été réformé à plusieurs reprises. Cette dynamique a suscité les programmes MEDA I (A) et MEDA II (B), en vue de concrétiser de nouvelles orientations pour l'instrument financier.

A. Le programme MEDA I : apport insuffisant en matière des droits de l'Homme

La question du respect des droits de l'Homme n'a pas été hissée au premier rang, bien que l'article 3 du règlement MEDA prévoie clairement que cet instrument financier « *se fonde sur le respect des principes démocratiques et de l'État 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* ». Cet article constitue donc une disposition juridique contraignante⁵⁹⁷ : il suffit, ainsi de se servir de la clause « élément essentiel » du fondement juridique pour adopter des mesures appropriées, mesures allant jusqu'à la suspension de la coopération financière en cas de violation de cet « élément essentiel ».

Par ailleurs, il est à noter que l'instrument financier MEDA se distingue par sa singularité, non simplement du fait que celui-ci reprend à l'identique les dispositions de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, mais aussi parce qu'il réintroduit celle-ci dans un acte communautaire unilatéral, afin d'obtenir la suspension de l'aide⁵⁹⁸. A cela s'ajoute l'article 11 de ce règlement

⁵⁹⁶ Idem.

⁵⁹⁷ Voir LANNON (E), « La politique méditerranéenne de l'Union européenne », Thèse précitée, p. 578.

⁵⁹⁸ Voir Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 271.

MEDA qui évoque « l'effort considérable » à fournir pour établir des programmes au profit de la promotion et du respect des droits de l'Homme. La Tunisie, premier PTM lié à l'Union européenne par un accord d'association, a d'ailleurs bénéficié du programme MEDA : elle a reçu 428 millions d'euros au titre du MEDA I, couvrant la période de 1995 à 1999. Le montant total lié à cet instrument financier reflète une augmentation remarquable par rapport aux instruments financiers antérieurs à l'accord d'association. En fait, les quatre protocoles financiers antérieurs à l'accord d'association Tunisie-UE, s'étalant sur la période de 1978 à 1995, n'ont généré, au total, qu'une somme de 324 millions d'euros. Cette augmentation de la somme allouée par l'instrument financier MEDA s'explique essentiellement par les promesses présentées par la Tunisie de respecter, d'une part, la Déclaration de Barcelone et, d'autre part, ses engagements de l'accord d'association avec l'Union européenne. En comparaison avec d'autres PTM, les fonds de l'instrument financier MEDA en faveur de la Tunisie demeurent considérables. La Syrie, par exemple, n'a reçu que 99 millions d'euros pour la même période, au titre de l'instrument MEDA. Cela s'explique par la réticence de l'autorité syrienne à intervenir sur la question des droits de l'Homme et sur les réformes en matière des droits fondamentaux et des libertés publiques.

Toutefois, la stratégie de l'appui financier à travers l'instrument MEDA semble être axée davantage sur les réformes économiques comme, notamment, la libéralisation des marchés, le changement de mode de production... Cela relève bien évidemment du deuxième volet du PEM, c'est-à-dire d'un volet où la Commission demeure l'acteur principal, alors que les questions relatives aux droits de l'Homme relèvent du dialogue politique (premier volet du PEM)⁵⁹⁹. Bien entendu, cette observation n'empêche pas qu'il y ait des interférences entre ces deux sphères, en raison du caractère transversal de la politique de la promotion des droits de l'Homme, surtout dans l'accord d'association Tunisie-UE. Néanmoins, il semble difficile d'admettre qu'une telle interférence se fasse dans une logique faisant de cette politique une priorité à part entière de l'appui financier de l'instrument MEDA⁶⁰⁰. Dit autrement, les composantes essentielles de l'instrument financier MEDA visent prioritairement l'instauration d'une zone de libre-échange et la mise en œuvre de structures institutionnelles favorisant les échanges commerciaux, ceci à travers des réformes institutionnelles où la question des droits de l'Homme et de l'État de Droit constitue un objectif propice à la stabilité. Cette stabilité est recherchée comme condition essentielle de la prospérité⁶⁰¹. Dès lors, l'objectif du respect des droits de l'Homme en Tunisie apparaît comme un objectif de second plan, c'est-à-dire, dans les faits, un objectif

⁵⁹⁹ *Idem*, p. 272.

⁶⁰⁰ *Idem*, p. 272.

⁶⁰¹ Voir le rapport d'évaluation de BYRNE (L) et SHAMAS (CH), « Les incidences des programmes MEDA sur les droits de l'Homme », édité par SHADE-POULSEN (M), rapport publié par le REMDH, septembre 2002.

d'accompagnement pour l'aboutissement de réformes majeures, et non pas comme un objectif autonome de l'appui financier⁶⁰². Les réformes exigées par le règlement MEDA visent la libéralisation économique en Tunisie, et l'appui financier de cet instrument va simplement aider la Tunisie à s'investir davantage dans des sphères socio-économiques telles que la santé, la justice, l'éducation... Ce constat a amené le professeur Saïd HAMMAMOUN à considérer que le programme MEDA évolue dans le cadre d'une conditionnalité économique liant l'octroi de l'aide à la mise en œuvre de certaines réformes prédéfinies (en matière budgétaire, privatisation, dépenses publiques...), et, par conséquent, qu'elle répond à des priorités différentes de celles qui relèvent d'une conditionnalité politique *stricto sensu*⁶⁰³. Effectivement, les bilans établis par plusieurs institutions européennes et euro-méditerranéennes prouvent l'inefficacité de l'instrument financier MEDA dans les projets relatifs à la promotion des droits de l'Homme, non seulement en Tunisie, mais aussi dans la plupart des PTM. A ce titre, la Cour des comptes européenne a publié un rapport spécial sur le programme MEDA⁶⁰⁴, exposant un bilan négatif par référence aux objectifs ambitieux fixés en 1995 à Barcelone, ou dans les accords bilatéraux entre l'UE et les PTM. Ce rapport a prouvé que *« faute de hiérarchisation dans les priorités, les actions du Programme MEDA se sont dirigées vers une multitude de thématiques. Cette dispersion de l'aide a réduit la portée effective des projets et la faible efficacité du Programme MEDA, liée à la fois aux lourdeurs bureaucratiques bruxelloises et à la faible disposition administrative des PTM »*⁶⁰⁵. Ce bilan affecte aussi le cadre juridique et institutionnel du programme MEDA ; la potentialité de l'« élément essentiel » relatif au respect des droits de l'Homme et de l'État de droit demeure plus hypothétique et moins conséquente dans la pratique⁶⁰⁶.

Par conséquent, face à ce bilan négatif, le Conseil en date de 27 novembre 2000 a décidé de remplacer le programme MEDA pour la période 1995-1999 (ou nommé aussi MEDA I) par le programme MEDA II, pour couvrir la période allant jusqu'à 2006⁶⁰⁷.

⁶⁰² Idem. p. 35.

⁶⁰³ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 273.

⁶⁰⁴ Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°05/2006 sur le programme MEDA. Voir : http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs05_06fr.pdf

⁶⁰⁵ Idem.

⁶⁰⁶ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 273.

⁶⁰⁷ Règlement MEDA II n°2698/2000 du 27 novembre 2000.

B. Le programme MEDA II : des nouvelles orientations des dispositifs de financement

Le nouveau règlement MEDA II fait suite à plusieurs bilans négatifs établis par différentes institutions européennes. L'avis du 20 juin 2000 de la Commission des budgets du Parlement européen⁶⁰⁸ a attiré l'attention sur l'épuisement inquiétant de l'enveloppe financière du programme MEDA I. L'avis affirme que les versements effectués jusqu'à la fin de l'année 1999 ne dépassaient pas un montant de 900 millions d'euros sur les 3425 de prévus et que, « au rythme de mise en œuvre actuel, il faudrait à la Commission huit années et demie pour résorber ce retard »⁶⁰⁹. La réponse de l'UE ne s'est pas fait attendre avec le programme MEDA II ; mais suffit-il d'augmenter les volumes budgétaires pour combler les lacunes de l'instrument MEDA I ?

Les volumes budgétaires bilatéraux et régionaux ont été renforcés dans le cadre du programme MEDA II, à hauteur de 5,3 milliards d'euros. Contrairement au programme MEDA I, 85% de la somme du MEDA II a été consacré aux programmes bilatéraux, et la Tunisie a encaissé une somme de 730 millions d'euros. L'augmentation de l'enveloppe financière s'inscrit dans le cadre de l'objectif de l'instrument MEDA II, objectif qui est d'accroître l'efficacité et la cohérence des financements des projets, avec, comme outil, l'adoption d'une nouvelle méthode pour la programmation des aides (méthode fondée sur des documents de stratégie spécifiques à chaque État partenaire). Ces documents sont approuvés par la Commission et consolidés par des programmes indicatifs nationaux (PIN), ainsi que par une stratégie régionale (plan indicatif régional PIR)⁶¹⁰. En adoptant ces nouveautés, l'instrument financier MEDA II se veut pragmatique. En effet, les documents de stratégie par pays constituent un outil présentant les objectifs de la coopération de l'Union européenne, et définissant les domaines prioritaires de cette coopération à partir d'une évaluation complète de la situation politique et socio-économique du pays. A cela s'ajoute le plan indicatif national (PIN), plan qui expose en détail la réponse de l'Union, mettant en exergue ses objectifs, les résultats attendus et les conditions à respecter dans les domaines de coopération prioritaires, ce sur une période de trois ans⁶¹¹. C'est pourquoi, et sans entrer plus avant dans les détails, la Tunisie a reçu dans le cadre du PIN une aide financière équivalente à 248,65 millions d'euros pour la période 2004-2006. Cette

⁶⁰⁸ Voir avis du 20 juin 2000 de la Commission des budgets du Parlement européen à l'intention de la Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie sur la proposition du règlement du Conseil modifiant le règlement CE n°1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques MEDA.

⁶⁰⁹ Idem.

⁶¹⁰ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 285.

⁶¹¹ Idem, p. 285.

allocation vise à soutenir un programme pour l'amélioration de la qualité de la gestion des affaires publiques, de manière à contribuer au développement de l'État de droit. Ce programme consiste à soutenir la société civile (1,5 millions d'euros), le développement des médias (2,15 millions d'euros), et, surtout, la modernisation de la justice (30 millions d'euros)⁶¹². Quant aux PIR (programmes indicatifs régionaux), ils se situent uniquement au niveau régional, mais complètent les PIN, car ils sont soumis aux mêmes impératifs. Il s'agit toujours de résoudre les questions liées au sous-développement, à savoir les inégalités sociales, le chômage, la pauvreté, l'immigration clandestine, la violence, etc.⁶¹³. Les PIR comme les PIN trouvent leur base juridique dans l'article 5 du règlement MEDA II ; le PIR ne représente, cependant, que 10% du montant global de l'instrument financier MEDA II, et constitue un programme complémentaire au PIN de la Tunisie. Sans aucun doute, l'instrument financier MEDA II consacre, par excellence, des mesures d'accompagnement social en faveur de la Tunisie, et ces mesures opèrent dans des domaines sensiblement liés au développement tels que la santé, l'éducation et la justice... Cependant, le professeur Saïd HAMMAMOUN affirme : « *ces mesures ne procèdent pas d'une approche qui adhère entièrement aux principes des droits de l'Homme. Bien plus, il est fort douteux que ces programmes, faute de pouvoir être axés sur la satisfaction de ces droits, puissent être appliqués sans y porter préjudice* »⁶¹⁴. Il finit par comparer les effets négatifs de ces programmes avec les conséquences des programmes d'ajustement structurel imposés par des institutions internationales à la Tunisie⁶¹⁵.

Néanmoins, les modifications apportées dans le cadre de l'instrument financier MEDA II attestent d'une volonté d'intégrer la politique de programmation des droits de l'Homme dans ses engagements, même si elles n'ont que relativement remédié à ces carences. En raison de ce constat, l'Union européenne a opté pour d'autres formes d'instruments financiers en vue de promouvoir les droits de l'Homme en Tunisie.

Section II : Les instruments de financement décentralisés pour la promotion des droits de l'Homme

L'instrument financier MEDA et, ensuite, MEDA II, ont mis en place une ligne budgétaire fidèle aux principes de la conditionnalité politique prévue dans la Déclaration de Barcelone, et dans

⁶¹² Voir Commission européenne, « Partenariat Euromed, Tunisie, document stratégique 2002-2006 et programme indicatif national 2002-2004 », p. 4.

⁶¹³ Maher ABDMOULEH, op. Cit. p. 226.

⁶¹⁴ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 283.

⁶¹⁵ Idem, p. 283.

l'accord d'association Tunisie-UE. Cependant, l'article 16 du règlement MEDA, article qui donne la possibilité au Conseil, sur proposition de la Commission, d'adopter des mesures appropriées en cas de violation de « l'élément essentiel » de l'engagement de la Tunisie (respect des droits de l'Homme, de l'État de droit, des droits fondamentaux...), n'a jamais été appliqué, et ce malgré les violations répétées constatées en Tunisie. Une telle situation a conduit le professeur Maher ABDMOULEH à observer : « nous avons remarqué, que l'instrument financier MEDA (MEDA I et MEDA II) en faveur des réformes démocratiques et des droits de l'Homme est presque inexistant »⁶¹⁶. Pour cette raison, l'Union européenne a mis en place des programmes de financement décentralisés axés spécialement sur les questions des droits de l'Homme, en parallèle au financement bilatéral du programme MEDA. Ces programmes de financement décentralisés ont la particularité de coopérer, sur la question des droits de l'Homme, directement avec les acteurs de la société civile et, donc, de contourner la complexité des procédures inhérentes à la coopération étatique. Cette stratégie s'est concrétisée, d'un côté, dans le programme MEDA-Démocratie (paragraphe 1) et, de l'autre côté, dans l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le programme MEDA-Démocratie : un bilan mitigé

Le programme MEDA-Démocratie ne se substitue pas aux programmes MEDA en faveur de la Tunisie : en effet, pour la Commission, ce programme représente une sorte de plus-value là où l'action de l'Union européenne est inopérante, soit par manque de cadre légal, soit suite à une suspension⁶¹⁷. Ainsi, le programme MEDA-Démocratie a-t-il été créé à l'initiative du Parlement européen, en 1996. Cette initiative s'inscrit dans l'internationalisation des droits de l'Homme, approche qui témoigne d'un intérêt de plus en plus marqué et d'une dynamique favorable auxdits droits, en écartant le principe de non-ingérence ou, encore, le principe de réciprocité. Dès lors, le programme MEDA-Démocratie vise à encourager le processus démocratique en Tunisie en s'appuyant sur les acteurs de la société civile⁶¹⁸. Il est donc utile de préciser les objectifs du programme MEDA-Démocratie (A), avant d'analyser ses limites (B).

⁶¹⁶ Maher ADBMOULEH, op. Cit. p. 250.

⁶¹⁷ Voir rapport du Conseil de l'UE, « rapport annuel sur les droits de l'Homme, 2002 », CE 2002.

⁶¹⁸ Le programme MEDA-Démocratie est un programme parmi d'autres programmes décentralisés euro-méditerranéens destinés aux différentes composantes de la société civile tels que le programme Euromed Jeunesse, Euromed Audiovisuel...

A. Les finalités du programme MEDA-Démocratie

La Commission européenne précise que le programme MEDA-Démocratie « accorde des subventions, notamment à des associations sans but lucratif, pour mener à bien des opérations qui visent, entre autres, à faire avancer la démocratie, l'État de droit, la liberté d'expression, de réunion et d'association, et la protection des groupes vulnérables (femmes, jeunes) ... »⁶¹⁹. L'Union européenne a d'ailleurs obtenu l'engagement de la Tunisie de « mettre en œuvre des réformes politiques et structurelles en contrepartie notamment des mesures d'accompagnement MEDA. Ces réformes sont axées sur les droits de l'Homme, la démocratisation, l'État de droit et la société civile »⁶²⁰. Or, la société civile, à l'instar de la démocratie et de l'État de droit, fait toujours défaut en Tunisie. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne a procédé à des sélections thématiques (dénommées priorités thématiques) à travers l'instrument MEDA-Démocratie. En évitant les thèmes généraux classiques (droits politiques, droits sociaux...), l'instrument MEDA-Démocratie vise essentiellement la société civile pluraliste, la démocratie et l'État de droit, et le renforcement des initiatives en faveur des groupes cibles : les femmes, les enfants, les forces armées ainsi que les victimes de la torture⁶²¹. En fait, l'instrument financier MEDA-Démocratie cherche à traiter les thèmes les plus pertinents en matière de droits de l'Homme et de démocratie. Il reste donc aux acteurs de la société civile tunisienne à élaborer différents projets en vue de mettre en œuvre les réformes espérées en la matière. Cependant, on peut s'interroger sur le choix des thèmes financés par cet instrument. Certes, l'Union européenne n'a pas suivi une démarche classique pour classer les thèmes des projets de promotions des droits de l'Homme en droits politiques, droits civils, droits économiques etc. ; cependant, la disparité des ventilations budgétaires entre le programme MEDA-Démocratie destiné à la Tunisie, et celui à destination des pays PECO, montre une divergence de vision envers ces deux parties. En fait, pour les PECO, l'accent a été mis sur une transition réelle vers l'économie de marché, en favorisant la promotion des droits économiques et sociaux, alors que, pour la Tunisie, l'action européenne vise la stabilité politique⁶²². La preuve de cette observation se retrouve dans le fait que l'aide encaissée par tous les PTM au titre de la réforme démocratique, pour la période 1996-1999, ne représente que 7% des crédits alloués. Cela ne peut s'expliquer que par la réticence de l'Union concernant les droits politiques et les pratiques démocratiques, notamment les élections. Du temps de Ben Ali, les résultats des élections présidentielles en

⁶¹⁹ Commission européenne, DG RELEX, « MEDA-Démocratie », note d'information, janvier 2000.

⁶²⁰ Voir Jinan LIMAM, op. Cit. p. 294.

⁶²¹ Voir Maher ABDMOULEH, op. Cit. p. 261.

⁶²² Voir dans ce sens, Bruno SIMNA, Jo BEATRIX, Constance SCHULTE, « Observations relatives aux droits de l'Homme n ce qui concerne les activités de coopération au développement de la Communauté européenne », in « *L'UE et les droits de l'Homme* », sous la direction de Philip ALSTON, p. 616, Bruxelles, Bruylant 2001.

Tunisie, par exemple, n'ont fait que renforcer le pouvoir qui était alors en place, avec des scores dépassant les 95% de votes en faveur du président au pouvoir. Il est à noter, à ce propos, que l'Union européenne envoie des missions d'observations électorales un peu partout dans le monde. Nonobstant, face aux nombreux cas de fraudes électorales en Tunisie dans les années 90, l'Union n'a pas engagé d'actions au nom de MEDA-Démocratie ; en outre, elle a accueilli favorablement cette façade démocratique, si l'on en croit les différents rapports de la Commission.

En revanche, il est facile de constater l'intérêt incontestablement porté aux acteurs de la société civile tunisienne. Cela illustre l'orientation adoptée par l'Union européenne dans la gestion du budget alloué à la Tunisie au titre de l'instrument MEDA-Démocratie, mais cela permet, également, de dégager l'idée selon laquelle les institutions étatiques tunisiennes font défaut en matière de droits de l'Homme et de démocratie. C'est pourquoi l'orientation des aides financières du programme MEDA-Démocratie en direction des acteurs non étatiques en Tunisie constitue une des limites de ce programme.

B. Les limites du programme MEDA-Démocratie

La répartition effective du budget alloué aux différents projets relatifs aux droits de l'Homme atteste d'une place privilégiée de la société civile par rapport à d'autres thèmes, comme la démocratie et l'État de droit. Faire le pari de la société civile tunisienne pourrait être justifié par le manque de confiance dans les structures gouvernementales : en effet, le choix de ce pari sur les acteurs de la société civile *via* le financement direct de projets liés aux droits de l'Homme, dénote à la fois le manque de confiance dans les institutions de l'État tunisien, mais aussi le large périmètre des ONG tunisiennes sélectionnées. Or, cette sélection s'avère peu transparente, et difficilement compréhensible. Ainsi, parmi les différents acteurs de la société civile tunisienne, quelques ONG ont été privilégiées en termes de financement par l'instrument MEDA-Démocratie : tel est le cas de l'Association des femmes démocrates, un acteur très important pour défendre la cause féministe, et promouvoir l'égalité entre les deux sexes ; cependant, cette ONG, qui a bénéficié du programme MEDA-Démocratie, a signalé à maintes reprises la complexité des procédures de demande de subventions et la lenteur de préparation des contrats et du paiement, ce qui porte préjudice à l'efficacité et à l'impact des projets. Cela est d'autant plus handicapant que les ONG de ce type ont connu beaucoup d'entraves quant à leur indépendance sous le régime de Ben Ali. A cette époque, le tissu associatif en Tunisie était

caractérisé par une grande faiblesse, et le contrôle étatique s'étendait au fonctionnement d'un nombre important d'associations.

Dans ce sens, un rapport d'évaluation⁶²³ publié en mars 1999, couvrant la période 1996-1998, a montré plusieurs insuffisances de l'instrument MEDA-Démocratie. Ainsi, sur la base de la liste des projets tunisiens financés durant cette période, plus de 30% des fonds ont été destinés à des ONG basées en Europe, alors que ce programme était censé soutenir des ONG établies en Tunisie. D'autre part, le rapport a pointé du doigt la complexité du financement direct des projets émanant des ONG tunisiennes. Le financement des projets bilatéraux issus des ONG, et ayant trait à la promotion des droits de l'Homme et à la démocratie, requiert, dans la pratique, l'approbation de l'État tunisien. Cela est dû au fait que la mise en œuvre de ces projets se fonde sur les Programmes indicatifs nationaux (PIN), et les Programmes indicatifs régionaux (PIR) et que l'État tunisien est étroitement associé à l'élaboration de ces derniers⁶²⁴. Le rapport témoigne, à ce titre, de l'obstruction du gouvernement tunisien quant au financement de certains projets, projets pourtant approuvés dans le cadre de l'instrument MEDA-Démocratie. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des projets destinés à la société civile soient des projets régionaux à caractère relativement consensuel : ils portent souvent sur les domaines social, culturel et humain du partenariat, tels que l'enseignement, la jeunesse, les médias... En revanche, d'autres programmes de grande ampleur destinés à promouvoir l'État de droit et les droits de l'Homme ont été placés sous l'autorité du ministère concerné, comme cela a été le cas, par exemple, le cas pour le programme de réforme du système judiciaire, qui a été confié au Ministère de la justice⁶²⁵. Une difficulté qui se renforce avec la gestion européenne des budgets consacrés aux différents projets du programme MEDA-Démocratie : l'Union européenne octroie la somme la plus importante de cet instrument financier aux PECO, ce affaiblit d'autant l'efficacité des projets relatifs aux droits de l'Homme. C'est pourquoi le rapport d'évaluation précité a souligné que la stratégie relative aux problèmes des droits de l'Homme en Tunisie devrait être totalement revue, et que le soutien apporté à la société civile œuvrant dans ces domaines était insuffisant⁶²⁶. Le même rapport a étayé son bilan en citant le nombre de projets concrétisés : dans les faits, seules trois projets ont été initiés au cours de la période 1996-1999, alors que, au Maroc, le nombre de projets soutenus sur la même période s'élève à 14⁶²⁷. Pire encore, le rapport a constaté une inadéquation manifeste entre les projets soutenus et les priorités de l'instrument financier MEDA-Démocratie. Ces priorités concernent les déficits, notamment en matière de

⁶²³ *Final report: evaluation of the MEDA Democracy Programme 1996-1998*, Bruxelles, mars 1999, N. KARKUTLI et D. BUTZLER.

⁶²⁴ Idem.

⁶²⁵ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 289.

⁶²⁶ *Final report*, op. Cit.

⁶²⁷ Idem.

droits civils et politiques : dans le domaine de l'État de droit, de la liberté d'expression, de la démocratie parlementaire, des élections libres et indépendantes et du soutien de la société civile⁶²⁸.

Ce rapport constitue un bilan plutôt mitigé de l'instrument financier MEDA-Démocratie par rapport aux projets relatifs aux droits de l'Homme. Bien que cet instrument présente quelques résultats positifs en matière de droits socio-économiques, il demeure, dans l'ensemble, inspirant pour les droits civils et politiques. Ce bilan a conduit les institutions européennes, essentiellement la Commission, à prôner une nouvelle stratégie vis-à-vis de la Tunisie.

Paragraphe 2 : L'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH) : une approche positive et ambitieuse

Instaurée à l'initiative du Parlement européen, en 1994, l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH) a bénéficié d'une dotation annuelle de 100 millions d'euros⁶²⁹. Cet instrument a été créé afin de mettre en place un outil qui autorise l'affectation directe des crédits à des acteurs de la société civile. La particularité de l'IEDDH, par rapport à l'instrument MEDA, réside dans deux faits : d'une part, les financements sont octroyés directement aux ONG œuvrant dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie ; d'autre part, ces financements s'effectuent sans aucune autorisation préalable de la part du gouvernement tunisien⁶³⁰. Ceci permet donc d'éviter que l'État tunisien ne bloque certains projets visant à soutenir la société civile ; un problème très récurrent qui, comme on l'a vu, a affecté la mise en œuvre du programme MEDA-Démocratie⁶³¹. Une nouvelle approche stratégique des orientations du financement a vu le jour (A), et elle a eu un réel impact dans le domaine de droits de l'Homme (B)

A. Une approche stratégique des orientations du financement

L'IEDDH a constitué une nouveauté quant à la mise en œuvre de l'instrument financier sur le plan budgétaire et stratégique. Tout d'abord, sur le plan budgétaire, l'IEDDH a créé une nouvelle ligne budgétaire B7-70 intitulée « Initiative européenne pour la démocratie et les droits

⁶²⁸ Idem. p. 3.

⁶²⁹ L'IEDDH se fonde sur les Règlements (CE) du Conseil n°975/1999 et 976/1999 du 26 avril 1999-JOCE L 120 du 8 mai 1999.

⁶³⁰ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 291.

⁶³¹ Idem.

de l'Homme », ligne qui rassemble les différents volets budgétaires des différentes initiatives opérant dans le même domaine, et a instauré donc une certaine cohérence. Sur le plan stratégique, par ailleurs, l'IEDDH vise à renforcer la coopération décentralisée en impliquant les acteurs de la société civile et à pallier les carences des programmes régionaux, en l'occurrence le programme MEDA, programmes qui fonctionnent sur le mode gouvernemental⁶³². Cependant, l'instrument IEDDH constitue un outil complémentaire aux autres programmes gérés sur le plan régional et/ou bilatéral par le gouvernement tunisien, à l'instar du programme MEDA. En effet, l'Union européenne a affirmé la nécessité d'une complémentarité entre MEDA et l'IEDDH, ceci afin d'assurer l'efficacité de l'action européenne fondée sur la cohérence et la coordination. La Commission européenne, dans sa communication sur « le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'Homme et la démocratisation dans les pays tiers » de mai 2001⁶³³, a affirmé « *la valeur ajoutée de l'IEDDH dans la mesure où celle-ci se présente non seulement en tant qu'instrument financier mais en tant que complément des programmes déjà existants tel que MEDA* »⁶³⁴.

Le choix européen de coordonner les différents programmes financiers se confirme, en pratique, dans le projet de modernisation de la justice en Tunisie. Les fonds bilatéraux (MEDA) sont affectés à des réformes du pouvoir judiciaire visant, notamment, à promouvoir son indépendance, et faisant appel, pour l'exécution, aux autorités gouvernementales compétentes. L'IEDDH, pour sa part, fournit des fonds pour renforcer la capacité de la société civile en Tunisie à s'engager dans ce processus⁶³⁵. A ce titre, la Ligue tunisienne pour la défense des droits de l'Homme (LTDH) a bénéficié en 2002 d'un financement octroyé dans le cadre de l'IEDDH, suite à l'acceptation de son projet portant sur la simplification des modalités d'accès à la justice. La Commission européenne a agréé 51 projets d'associations ou d'institutions de 28 pays, et, parmi les projets retenus, figure le projet promu par la LTDH ; seul bémol, la réalisation de ce projet n'est pas encore entamée⁶³⁶. Cette situation engagée se justifie par ce que le professeur Saïd HAMMAMOUN appelle l'« *insuffisance de la sécurité juridique* » quant au financement des différents projets de MEDA-Démocratie. L'auteur estime que le programme MEDA-Démocratie n'offre pas une sécurité juridique suffisante au financement des projets menés à cet effet, ce qui laisse supposer que le fondement juridique d'un certain nombre de projets financés dans le cadre de ce programme, tout au long de la période 1996-1999 sur la

⁶³² Idem. p. 290.

⁶³³ COM (2001) 252 final.

⁶³⁴ Idem.

⁶³⁵ Voir Jinan LIMAM, « L'accord d'association Tunisie-Union européenne et le processus démocratique en Tunisie », université de Mannheim, p. 309

⁶³⁶ Idem. p. 309.

ligne budgétaire de l'IEDDH, n'est pas certain⁶³⁷. Cette situation d'incertitude a trouvé écho dans la jurisprudence de la CJCE dans l'affaire Royaume-Uni/Commission du 12 mai 1998⁶³⁸ : la CJCE a, en fait, réaffirmé un principe bien établi dans la jurisprudence, principe selon lequel toute dépense exige une double base légale : l'inscription du crédit y afférant au budget, et l'arrêt préalable d'un acte juridique autorisant la dépense en question. Il en résulte que l'existence d'une ligne budgétaire, en l'espèce la ligne budgétaire de l'IEDDH, ne suffit pas pour justifier une dépense visant à appuyer des projets dans le cadre du programme MEDA-Démocratie ; il faut, en outre, qu'elle soit fondée sur une autorisation claire émanant du Conseil. C'est ainsi que à la suite de cet arrêt, la Commission a décidé de geler l'exécution de toutes les lignes budgétaires incertaines, notamment tout le « chapitre B7-70 » du budget concernant l'IEDDH⁶³⁹ ; par conséquent, il a fallu attendre deux Règlements du Conseil en date du 29 avril 1999 pour fixer une base juridique aux demandes souhaitant faire appel aux « lignes budgétaires droits de l'Homme ». Il s'agit notamment du Règlement n°976/1999 fixant « les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui, dans le cadre de la politique de coopération communautaire, contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et l'État de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers »⁶⁴⁰, ainsi que du Règlement n°975/1999 concernant « les actions de coopération au développement »⁶⁴¹. Ces deux règlements constituent une base légale de financement des actions en faveur de la promotion des droits de l'Homme et de l'État de droit, mais ces textes apportent également des nouveautés sur les procédures de gestion à suivre pour le financement des projets. A titre d'exemple, ces textes introduisent la procédure d'« appels d'offres » en lieu et place de celle du financement direct des projets proposés.

B. L'impact de l'IEDDH dans le domaine de droits de l'Homme

L'instrument IEDDH a, de toute évidence, apporté des innovations afin d'assurer la bonne gestion du financement des projets en matière de droits de l'Homme en Tunisie ; cependant, une

⁶³⁷ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 291.

⁶³⁸ CJCE, affaire C-106/96, arrêt rendu le 12 mai 1998, Recueil de la jurisprudence de la CJCE, 1998-5, I-2747-2761. Il s'agit en l'espèce d'un recours en annulation introduit par le Royaume-Uni à l'encontre d'une décision de la Commission visant à financer 86 projets dans le cadre d'un programme d'action de lutte contre l'exclusion et de promotion de la solidarité, une décision qualifiée comme illégale car elle transgresse les limites des compétences communautaires prévues dans le traité et tout particulièrement les compétences de la Commission.

⁶³⁹ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 291.

⁶⁴⁰ Règlement (CE) n°976/1999 du Conseil du 29 avril 1999, entré en vigueur le 11 mai 1999, JOCE n° L 120 du mai 1999.

⁶⁴¹ Règlement (CE) n°975/1999 du Conseil du 29 avril 1999.

incompréhension persiste encore sur la complémentarité entre cet instrument et l'instrument MEDA-Démocratie. Une question se pose légitimement : l'Union européenne souhaite-t-elle de coordonner l'instrument financier IEDDH et les programmes existants du MEDA-Démocratie ? La Commission européenne a voulu consacrer cette complémentarité afin de « *se pencher essentiellement sur les questions spécifiques liées aux droits de l'Homme, à la démocratisation et à la prévention des conflits* »⁶⁴² et, donc, consolider la visibilité de l'action de l'Union dans ces domaines. Pour atteindre cet objectif, la Commission a procédé à un changement de stratégie dans la nouvelle programmation de l'instrument IEDDH : elle consiste à présenter un certain nombre de priorités thématiques qui s'adaptent avec le pays partenaire cible. C'est pourquoi les priorités, pour la Tunisie, concernent les déficits en matière de droits civils et politiques, notamment dans le domaine de l'État de droit, de la démocratie, de la liberté d'expression et du soutien de la société civile. La Commission européenne a plaidé pour prioriser les interventions de l'IEDDH dans quatre domaines sélectionnés : l'aide au renforcement de la démocratisation, la bonne gouvernance et l'État de droit ; les activités de soutien à l'abolition de la peine de mort ; l'aide au combat contre la torture et l'impunité ; la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination à l'encontre des minorités et des peuples indigènes⁶⁴³.

La nouvelle stratégie qui sous-tend l'instrument IEDDH, bien qu'elle concrétise une utilisation thématique précise garantissant la gestion ciblée des fonds, reste toutefois complexe et peu efficace. Juridiquement, la stratégie de cette initiative est conçue à long terme, et son fondement légal, le règlement du Conseil 976/1992, a été prolongé sur proposition de la Commission européenne jusqu'à fin 2006, au lieu du 31 décembre 2004⁶⁴⁴, ce qui prouve que les résultats de ce procédé n'ont pas été garantis dans l'immédiat. De plus, l'instrument IEDDH permet à la Commission d'établir ses actions en matière de droits de l'Homme et de démocratie en complémentarité avec d'autres procédés de l'Union européenne, notamment la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). D'ailleurs, la Commission a évoqué le fait que la stratégie d'IEDDH est située dans « *le cadre élargi de la politique de l'Union européenne en matière des droits de l'Homme et de démocratisation dans le monde. En conséquence, l'IEDDH n'est pas seulement un instrument de financement, mais aussi un instrument politique sous-tendant et complétant la politique étrangère et de sécurité commune dans les domaines des droits de l'Homme, de la démocratisation et de la prévention des conflits. En tant que tel, il doit être utilisé le plus efficacement possible, dans l'intérêt de l'Union et surtout de la société civile*

⁶⁴² Commission européenne, « Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH), programmation pour 2005 et 2006, Bruxelles, 6 décembre 2004. p. 5.

⁶⁴³ COM (2001) 252 Final, mai 2001.

⁶⁴⁴ En vertu de la communication COM (2003) 639.

dans les pays tiers »⁶⁴⁵. Cette complémentarité a, de fait, complexifié les procédures de programmation et de mise en œuvre de la nouvelle stratégie de l'instrument IEDDH. A titre d'exemple, le projet présenté par la Ligue tunisienne pour la défense des droits de l'Homme (LTDH), pour l'amélioration de l'indépendance du système judiciaire tunisien et la facilité de l'accès à la justice, a été, dans sa mise en place, caractérisé par une lenteur notable. L'Union européenne a exprimé son regret quant à ce délai de mise en œuvre, et elle a affirmé, par la même occasion, que le manque d'indépendance de la justice représente un obstacle grave, non pas uniquement pour faire émerger un véritable État de droit, mais car il porte aussi atteinte aux droits de tous les justiciables, et génère, par conséquent, une insécurité juridique préjudiciable aux investissements nationaux et étrangers⁶⁴⁶. Dans le même ordre d'idée, la question de l'État de droit en Tunisie, thématique prioritaire de l'instrument IEDDH, demeure à la fois un point de faiblesse de la stratégie européenne et une marque de l'inefficacité de l'instrument IEDDH, car le corpus normatif tunisien se caractérise par : la prolifération et l'instabilité de la règle juridique, le flou créé suite à la révision constitutionnelle du 27 octobre 1997 quant à la suprématie de la loi sur le décret réglementaire et l'incertaine suprématie de la constitution en l'absence d'un véritable contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois⁶⁴⁷. Cette situation montre un décalage entre les ambitions de l'instrument IEDDH et la réalité juridique en Tunisie. Pour ces raisons, l'instrument IEDDH oriente plutôt ses fonds vers les composantes de la société civile tunisienne afin de créer une culture juridique et politique en appui aux droits de l'Homme. Il contribue également à consolider la capacité institutionnelle et la compétence professionnelle qu'ont les groupes de défense des droits de l'Homme, ce qui pourrait permettre à la Tunisie d'espérer réussir sa démocratisation⁶⁴⁸. Dès lors, dans le cadre d'« une évaluation étendue de l'impact de l'IEDDH », menée en préparation de la proposition de la Commission pour prolonger le règlement 976/1999⁶⁴⁹, une consultation avec les ONG bénéficiaires de l'IEDDH a eu lieu, en vue de dresser un bilan global de l'impact de cet instrument⁶⁵⁰.

⁶⁴⁵ Commission européenne, « Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH), programmation pour 2005 et 2006, Bruxelles, 6 décembre 2004, p. 14.

⁶⁴⁶ Voir Déclaration de l'UE lors de la quatrième session du Conseil d'association Tunisie-UE, septembre 2003.

⁶⁴⁷ Jinan LIMAM, op. Cit. p. 316.

⁶⁴⁸ Idem. p. 316.

⁶⁴⁹ SEC (2003) 1170, Évaluation Étendue de l'Impact (EEI) mené en préparation de la proposition de la Commission d'extension des règlements (CE) 975/1999 et 976/1999.

⁶⁵⁰ Voir Idem.

Conclusion du titre 2

Sur la base de la Déclaration de Barcelone et des différents projets du processus de partenariat euro-méditerranéen, comme, par exemple, la transformation progressive du bassin méditerranéen en un espace de paix et de liberté fondé sur le respect des droits de l'Homme, les mécanismes et les instruments de prise en compte de la question desdits droits se déploient dans les relations entre la Tunisie et l'Union européenne. Ces divers mécanismes et instruments relatifs à la protection et à la promotion de droits de l'Homme, dans le cadre de l'association entre la Tunisie et l'Union, ont notamment pour objectif la mise en œuvre d'une « association » fondée sur le respect des droits de l'Homme, « élément essentiel » de l'accord entre les deux parties. Pour ce faire, des instruments financiers ont été instaurés par l'Union européenne afin de concrétiser à la fois les objectifs affichés dans la Déclaration de Barcelone, mais, également, l'implantation d'un partenariat qui garantisse la protection des droits de l'Homme chez les partenaires. Cependant, cette politique de l'Union européenne pour la Méditerranée est aujourd'hui fondée sur une pluralité d'instruments. Elle semble donc contrevenir aux exigences d'intelligibilité et d'efficacité ; néanmoins, quel que soit le bien-fondé des critiques que l'on peut adresser à la politique méditerranéenne de l'Union européenne et à son efficacité, les pays partenaires méditerranéens sont eux-mêmes responsables du demi-succès du processus de Barcelone⁶⁵¹.

Par ailleurs, l'intégration de la question des droits de l'Homme dans les relations entre la Tunisie et l'Union européenne se déroule selon une logique institutionnelle interne (institutions de l'Union) et externe (institutions paritaires), en y adjoignant les instances non gouvernementales. Cette logique institutionnelle d'intégration des droits de l'Homme s'avère marquée par un enchevêtrement entre l'interne et l'externe, avec une multiplicité notable d'acteurs institutionnels. Les recherches relatives au processus d'établissement des textes juridiques démontrent qu'il s'agit d'un « *monstre à plusieurs têtes* »⁶⁵², dans lequel l'Union européenne domine le cadre structurel du partenariat sur le plan multilatéral et bilatéral, avec la Tunisie. Toutefois, un jeu de rôle se dégage du système des divers mécanismes institutionnels à travers l'intervention du Conseil, de la Commission et des différentes institutions paritaires, dans les négociations et la mise en place des orientations données à l'accord d'association Tunisie-UE. Même si les institutions paritaires jouent un rôle primordial en abordant la question du respect

⁶⁵¹ Voir Bassem KARRAY, « L'évolution du partenariat méditerranéen », *JDI*, n° 3/2008, *Jurisclasseur*, pp. 753-770.

⁶⁵² Erwan LANNON, « L'Union européenne en tant qu'acteur international et membre d'organisations internationales », in Jacques BOURGEOIS (dir.), *L'Union européenne comme acteur international, op. cit.*, p. 107-154, p. 113.

et de la promotion des droits de l'Homme dans le cadre du partenariat entre la Tunisie et l'Union, la mise en place des instruments financiers d'application des orientations stratégiques de ce partenariat incombe dans les faits aux institutions de l'Union. La Commission européenne oscille entre la défense des intérêts de l'Union et la promotion des droits de l'Homme dans le cadre du partenariat. Le Conseil, de son côté, définit les orientations stratégiques et les priorités politiques vis-à-vis des partenaires de l'Union. Certes, le Parlement européen veille au respect de l'article 2 TUE, mais aussi de l'article 21 TUE, afin de protéger les intérêts stratégiques de l'Union et sa position sur la scène internationale. Dès lors, le monopole de la conception et de la mise en œuvre des droits de l'Homme revient au triangle institutionnel de l'Union, de ce fait, et les institutions paritaires brillent par leur caractère fictif⁶⁵³.

Enfin, les mécanismes non gouvernementaux jouent un rôle non négligeable dans la promotion des droits de l'Homme. La société civile est grandement impliquée dans la veille du respect desdits droits en Tunisie, *via* les rapports établis sur la situation des droits et libertés dans ce pays. Cela est, sans aucun doute, primordial pour mesurer le degré de mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne. En revanche, l'élaboration des normes relatives aux droits de l'Homme demeure la prérogative des mécanismes et instruments du partenariat entre les deux parties, et est réservée uniquement à l'État tunisien et à l'Union européenne.

⁶⁵³ Voir dans ce sens, Adam ABDOU HASSAN, « Les droits de l'Homme dans les relations entre l'Union européenne et les États de l'Afrique subsaharienne », op. Cit., p. 150.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Le lancement d'une initiative ambitieuse en vue de créer une démarche partenariale entre l'Union européenne et les pays méditerranéens a suscité l'enthousiasme et l'espoir de tous les participants, et notamment de la Tunisie. En effet, le partenariat euro-méditerranéen (PEM) constitue la pierre angulaire des relations avec l'Union. Le processus de Barcelone représente à la fois le cadre général de la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, et un axe primordial dans le système des relations extérieures de l'Union. Les objectifs fixés dans le cadre du PEM, se sont traduits dans les relations bilatérales entre l'Union européenne et les différents PTM, à travers la conclusion des accords d'association. L'accord d'association Tunisie-UE illustre ainsi l'objectif de respecter et de promouvoir les droits de l'Homme dans les relations tuniso-européennes. La pratique de la conditionnalité politique dans le cadre de l'accord d'association entre les deux parties consolide la place des droits de l'Homme dans les relations bilatérales entre l'État tunisien et l'Union. L'accord d'association aborde les droits de l'Homme dans la majorité de leurs composantes, d'où un systémisme relatif à ces droits. Cependant, l'étude de l'accord relève une faible normativité des dispositions relatives aux droits de l'Homme, qui s'inscrivent souvent dans le registre incantatoire, à l'exception de quelques articles réservés à certains droits fondamentaux spécifiques.

Par ailleurs, l'article 2 de l'accord d'association donne à voir un fourre-tout de dispositions relatives au respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme. De surcroît, les contradictions qui résultent de l'approche humaniste de l'accord, notamment *via* la prééminence des intérêts économiques et commerciaux, rendent la mise en œuvre de la conditionnalité plus complexe. Dès lors, tout comme la nature juridique de l'Union européenne, l'accord d'association Tunisie-UE tend à être « *un objet juridique non identifié* »⁶⁵⁴, particulièrement en ce qui concerne son élément essentiel : le respect des droits de l'Homme. En revanche, l'analyse a montré que la perspective interne liée à la dynamique de la construction européenne se révèle féconde afin de comprendre la construction juridique de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. Cette conditionnalité des droits de l'Homme demeure, en effet, substantiellement imprégnée par le développement de l'acquis communautaire dans le domaine conventionnel⁶⁵⁵. La conventionnalisation de la clause « droits de l'Homme » opère une formalisation de la politique juridique de l'Union, et sert de vecteur à sa projection dans les

⁶⁵⁴ Expression de Jacques Delors, cité par Loïc GRARD, « Conclusions de la première partie », in Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN, Éric MONDIELLI (dir.), *op. cit.*, p. 175-179, p. 175.

⁶⁵⁵ Voir dans ce sens, Saïd HAMMAMOUN, *op. cit.* p. 192.

relations extérieures avec les États tiers « associés », tels que la Tunisie. Certes, certains juristes estiment que « *la conditionnalité politique dont l'Union européenne fait son étendard n'a fait preuve de son efficacité que dans le cadre de l'élargissement* »⁶⁵⁶ ; toutefois, cette conditionnalité a concrètement conduit à la prise en compte des droits de l'Homme dans les différents mécanismes et instruments du partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne.

Cette première partie de l'étude porte sur l'analyse du cadre normatif de la question des droits de l'Homme intégrée dans la conditionnalité politique de l'article 2 de l'accord d'association, Tunisie-UE, et montre l'originalité de son montage juridique. En effet, l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union fait opérer le système de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme » à la lumière de l'article 60 du traité de Vienne, qui vise à étendre la mesure de suspension au cas spécifique de violation de ladite clause. Cependant, la facette négative et coercitive de la clause de l'article 2 de l'accord d'association en cas de violation des droits de l'Homme, n'a pas vu le jour, car l'Union privilégie le dialogue politique en la matière. C'est pourquoi la démarche adoptée dès le départ consistait à appréhender le processus de conventionnalisation de la clause « droits de l'Homme » en tant que politique juridique à l'égard du droit, sans qu'elle soit forcément définie par celui-ci⁶⁵⁷. Il s'ensuit que la question du respect des droits de l'Homme se manifeste en tant que résultante logique de la politisation des relations extérieures de l'Union européenne, et ce à travers l'émergence de la dimension politique de l'accord d'association Tunisie-UE. Il révèle ainsi la capacité de l'Union européenne à exercer une influence normative sur l'État tunisien, et, par-là même, met en évidence une logique de projection inhérente au principe même de la conditionnalité politique. Dès lors, le statut juridique de cette conditionnalité « droits de l'Homme » demeure fragile, et son caractère conventionnel ne saurait se suffire à lui-même pour remédier aux incertitudes juridiques de la question du respect des droits de l'Homme dans le cadre du partenariat Tunisie-UE⁶⁵⁸. C'est pourquoi l'Union européenne a mobilisé plusieurs instruments financiers dans le cadre du PEM, mais aussi dans le cadre de la PEV, afin de renforcer le dialogue politique avec la Tunisie, et exiger plus de rigueur quant au sujet du respect des droits de l'Homme. De plus, les mécanismes non gouvernementaux de promotion desdits droits ont été soutenus par l'Union, afin de réaliser la promotion et le respect de ces derniers.

Cependant, le bilan de la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE s'avère en dessous des attentes, au vu des violations récurrentes des droits de l'Homme en Tunisie durant le règne de Ben Ali. Le dialogue politique renforcé dans le cadre du Conseil

⁶⁵⁶ Idem., p. 192.

⁶⁵⁷ Idem., p. 193.

⁶⁵⁸ Idem., p. 193.

d'association et des différentes institutions paritaires, ainsi que les divers instruments financiers et mécanismes de suivi de l'application de l'accord, ne constitue qu'une mise en œuvre limitée de l'élément essentiel de l'accord. Il est vraisemblable que le déséquilibre des relations entre les deux partenaires a profondément affecté la mise en œuvre de l'accord d'association dans le domaine du respect des droits de l'Homme. En fait, à travers la conditionnalité « droits de l'Homme », l'Union est en quête d'une légitimité internationale. L'État tunisien, de son côté, est à la recherche de rapports commerciaux avantageux avec l'Union, qui représente plus de 80 % de ses exportations. Les droits de l'Homme se sont ainsi métamorphosés en une simple « rhétorique »⁶⁵⁹ entre les deux partenaires. Néanmoins, l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne constitue le fondement d'une diversité de mécanismes de protection des droits de l'Homme, et d'une panoplie d'instruments visant la promotion de ces droits en Tunisie. Ces différents instruments, et notamment financiers, s'inscrivent davantage, comme l'a écrit le professeur Jean-Robert HENRY dans « *un imaginaire juridique* »⁶⁶⁰, que dans une stratégie juridico-politique de mobilisation du droit par les institutions de l'Union principalement, et par l'État tunisien subsidiairement. Cette utilisation paradoxale du droit⁶⁶¹, dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE, aboutit à l'adoption d'une culture des droits de l'Homme plus européenne que tunisienne.

Enfin, une fois les droits de l'Homme négociés et proclamés *via* les différents instruments du partenariat Tunisie-UE, il est indispensable d'aboutir à leur protection effective.

⁶⁵⁹ Kiari LIMAN-TINQUIRI, *La démocratie dans des États fragiles : une illusion africaine de développement ?* Paris, L'Harmattan, 2016, 280 p., p. 30.

⁶⁶⁰ Il s'agit d'une « approche du phénomène juridique considérant le droit comme une représentation active du réel, comme une vision agissante du monde », Jean-Robert HENRY, « Imaginaire juridique » in André-Jean ARNAUD (dir.), *op. cit.*, p. 285-286, p. 285.

⁶⁶¹ Nicolas ROOS, « Paradoxes en droit », in André-Jean ARNAUD (dir.), *op. cit.*, p. 422-424, p. 422.

**DEUXIEME PARTIE : L'EFFECTIVITE
DU RESPECT DES DROITS DE
L'HOMME DANS L'ACCORD
D'ASSOCIATION TUNISIE-UE, ET LA
NOUVELLE ERE DU PARTENARIAT**

L'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne a inséré la question des droits de l'Homme dans un rapport qui privilégie, à la base, une coopération essentiellement économique et stratégique. Néanmoins, après l'entrée en vigueur de cet accord, l'évolution de la construction européenne a imposé une vision plus approfondie sur les différentes questions relatives aux droits de l'Homme. Sans modifier le texte de l'accord d'association entre les deux parties, l'Union européenne a mis « *en exergue un mouvement d'articulation normative du système de la clause droits de l'Homme entre le droit international général et le droit communautaire, et surtout en ce qu'elle présente un champ privilégié pour analyser un processus de projection d'un fond juridique qui, s'imposant dans l'ordre interne, tend à se projeter à l'extérieur de l'Union* »⁶⁶². C'est exactement dans cette logique⁶⁶³ que l'évolution de la construction européenne a dicté une nouvelle vision quant à la question des droits de l'Homme dans ses rapports avec la Tunisie. En effet, comme l'a confirmé le professeur Joël RIDEAU : « *Si l'on considère que le propre de la conditionnalité politique de l'Union est d'abord cette volonté de se projeter à l'extérieur, la projection des droits de l'Homme à cet égard représente l'aspect incontestablement le plus novateur dans les relations extérieures de l'Union* »⁶⁶⁴. Le recours à la clause « droits de l'Homme » dans l'accord d'association Tunisie-UE, les procédures de sa mise en œuvre, ou encore les mesures de sanctions, traduisent, il est vrai, la tendance à renforcer l'acquis conventionnel de l'Union dans ce domaine⁶⁶⁴. C'est ainsi que l'Union européenne a confirmé son attachement à la mise en œuvre de la question des droits de l'Homme dans ses relations extérieures, notamment avec les PTM, à l'instar de la Tunisie. Si l'accord d'association Tunisie-UE ne constitue pas en soi une garantie efficace pour le respect des droits de l'Homme, l'Union ne cesse d'établir les outils indispensables pour transformer le triptyque politique/coopération économique / socio-culturelle), - les grandes lignes de la Déclaration de Barcelone -, en une vision plurielle des garanties du respect des droits de l'Homme et des principes fondamentaux. En multipliant les stratégies *via* un dialogue continu et en cherchant l'aval des institutions bilatérales, l'Union européenne souhaite concrétiser l'accord d'association Tunisie-UE dans les perspectives du respect des droits de l'Homme (Titre 1). Cependant, d'une part, avec l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est, et, d'autre part, les réformes majeures apportées au droit primaire de l'Union, suite à l'échec du projet de constitution européenne, l'impact sur le partenariat avec la Tunisie était inéluctable comme avec quantité de PTM. La question du respect des droits de l'Homme est désormais très présente dans les relations entre

⁶⁶² Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 103.

⁶⁶³ Joël RIDEAU, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'Homme », RCADI, *The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers*, Tome 265/1997, édition 1999, p. 461.

⁶⁶⁴ Voir AUVRET-FANCK (J), « L'acquis conventionnel de l'Union », R.A.E, 2001-2002, Kluwer, éditeur, pp. 991-1005.

l'Union et la Tunisie, fortes de nouvelles orientations et stratégies. Le grand mouvement de révolte appelé « Printemps arabe », initié par la Tunisie, a imposé une nouvelle réalité, qui a suscité une nouvelle ère de partenariat avec l'Union européenne ; l'accord d'association, toutefois, s'adapte-t-il à cette nouvelle ère de partenariat ? (Titre 2).

Titre 1 : La concrétisation de l'accord d'association Tunisie-UE dans les perspectives du respect des droits de l'Homme

L'analyse des motifs imposant la question des droits de l'Homme dans les relations extérieures de l'Union européenne est particulièrement complexe, car la vision européenne à ce sujet a été formulée en liaison avec l'avancée du droit international en la matière. L'impact du droit international des droits de l'Homme est aussi conjugué avec l'évolution de la construction européenne. C'est ainsi que la clause « droits de l'Homme » a fait son apparition de manière évolutive dans les accords liant l'Union à des États tiers partenaires. L'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne a consacré la question du respect des droits de l'Homme sous le titre d' « élément essentiel » au rang de sujet d'intérêt commun. Ledit accord utilise donc la question de droits de l'Homme comme outil nécessaire à sa mise en œuvre, mais aussi comme objectif d'intérêt commun. Cela exige l'établissement d'un arsenal juridique permettant la concrétisation de cette vision auprès des deux parties. C'est ainsi que « *l'articulation normative du système de la clause droits de l'Homme entre le droit international et le droit européen a présenté un champ privilégié pour analyser le processus de projection d'un fond juridique qui, s'imposant dans l'ordre interne, tend à se projeter à l'extérieur de l'Union* »⁶⁶⁵. La conditionnalité « droits de l'Homme » a été forgée de manière à viser le renforcement de l'interaction entre les différents objectifs de la politique extérieure de l'Union et les instruments économiques des relations euro-tunisiennes. C'est pourquoi l'accord d'association a établi un cadre fécond pour mettre en place plusieurs instruments utiles, et a conduit à la prolifération des instruments garantissant le respect des droits de l'Homme dans l'Union et en Tunisie (Chapitre I). Un arsenal juridique et législatif dans le domaine des droits de l'Homme est primordial pour mettre en œuvre l'accord d'association Tunisie-UE. La Tunisie a donc essayé de moderniser sa législation en la matière et de créer un cadre favorable à la concrétisation de ses engagements issus de l'accord d'association avec l'Union. A cet égard, l'ordre juridique tunisien est engagé dans un processus de modernisation, mais, à petits pas : car le chantier législatif qui port, notamment, sur l'adhésion aux différents instruments internationaux des droits de l'Homme, en vue de mettre en œuvre la conditionnalité de l'accord d'association avec l'Union européenne, est toujours en cours. Reste à savoir si la mise en œuvre de cette conditionnalité contribue vraiment à l'effectivité des droits de l'Homme en Tunisie (Chapitre II). En tout état de cause, sous l'impulsion du droit international desdits droits, la Tunisie

⁶⁶⁵ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 103.

cherche à répondre aux différents impératifs du respect desdits droits et de la démocratie découlant de l'accord d'association avec l'Union européenne. Cet accord demeure ainsi un cadre idéal pour renforcer les divers mécanismes de protection des droits de l'Homme en Tunisie (Chapitre III).

Chapitre I : L'inflation des instruments garantissant le respect des droits de l'Homme dans l'UE et en Tunisie

L'évolution de la place de la question des droits de l'Homme dans le Droit international a donné naissance à une large panoplie d'institutions, étayées par plusieurs instruments internationaux garantissant le respect des droits fondamentaux. Cependant, la protection effective des droits et des libertés souffre d'insuffisances, vu la dimension politique du droit international des droits de l'Homme. En fait, le caractère politique du droit international n'est pas étranger à cette discipline, étant donné que les principes de base de la société internationale sont des principes juridico-politiques⁶⁶⁶. Toutefois, la compréhension des différentes stratégies et visions de l'Union européenne en tant que défenseur des droits de l'Homme renvoie aux évolutions législatives permettant le renforcement des garanties juridiques du respect desdits droits (Section I). Dit autrement, l'Union européenne tend à mettre en place une base juridique relative à la question du respect des droits de l'Homme dans le cadre de son rapport de partenariat avec la Tunisie, et ce en partant de la législation interne. De surcroît, certains juristes affirment l'existence d'un « droit de la conditionnalité droits de l'Homme »⁶⁶⁷ issu de la projection des valeurs de l'Union européenne sur les États tiers partenaires. Ce droit puise sa source dans les bases juridiques prévues par les traités fondant la compétence de l'Union en la matière, et dans les actes juridiques prévus par le droit de l'Union européenne produisant des effets contraignants. Au demeurant, l'accord d'association Tunisie-UE devrait tirer sa force juridique des bases légales internes propres aux deux parties afin de garantir les engagements réciproques en matière de droits de l'Homme. Les textes juridiques de base garantissant le respect desdits droits en Tunisie (Section II) sont déterminants pour mettre en œuvre les engagements issus de l'accord d'association avec l'Union européenne.

Section I : Le renforcement des garanties juridiques du respect des droits de l'Homme dans l'Union européenne

L'évolution de la construction européenne atteste de la place grandissante des droits de l'Homme au sein du droit de l'Union. En effet, au fil du temps, les valeurs de la démocratie et des droits

⁶⁶⁶ Maher ABDMOULEH, « Partenariat euro-méditerranéen, promotion ou instrumentalisation des droits de l'Homme », l'Harmattan, 2010, p. 145.

⁶⁶⁷ Catherine SCHNEIDER, « Réflexion sur le rôle de la conditionnalité politique dans l'affirmation de l'Union européenne comme acteur global dans le nouvel ordre mondial », op. Cit. p. 37.

fondamentaux ont été doublement corroborés : d'une part, affirmer que ces valeurs fondent l'identité de l'Union européenne, et, d'autre part, servir de base légale commune pour les rapports avec les pays tiers. C'est ainsi que l'insertion de la clause « droits de l'Homme » dans la pratique conventionnelle européenne, à travers l'accord d'association avec la Tunisie, témoigne indiscutablement d'un dynamisme structurel interne. Soulignant le caractère constitutionnel du système communautaire, le professeur Jean-Paul JACQUE a mis en évidence ce qui représente un atout substantiel pour l'identité de l'Union européenne⁶⁶⁸. Selon l'auteur, la valeur constitutionnelle du traité de l'Union européenne ne devrait pas être réduite aux seules règles institutionnelles relatives à l'organisation du pouvoir ; elle devrait être élargie aux « valeurs fondamentales qui sont communes aux États membres et qui s'imposent à l'Union elle-même »⁶⁶⁹, en ce qu'elles expriment une « vision commune d'un destin partagé sur la base de valeurs fondatrices »⁶⁷⁰. La prise de conscience de ce qui fait l'identité européenne se traduit par le fait que la question des droits de l'Homme constitue un pilier des relations extérieures de l'Union européenne (paragraphe 1). Parallèlement, l'intégration de la question des droits de l'Homme dans les accords internationaux de l'Union, nous aide à répondre à la question suivante : l'Union européenne est-elle compétente pour insérer le dispositif de l'article 2 de l'accord d'association avec la Tunisie ? La réponse renvoie à l'image de l'évolution du droit de l'Union européenne concernant les compétences de l'Union dans le droit primaire, avant et après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

De surcroît, l'engagement de l'Union européenne en vertu de l'accord d'association avec la Tunisie se distingue par un dynamisme juridique et institutionnel quant au sujet des droits de l'Homme. Cependant, cette déviation en faveur de la question des droits de l'Homme ne cache pas le manque d'application des juridictions européennes en la matière (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les relations extérieures de l'UE comme fondement de la question des droits de l'Homme

L'élaboration des bases juridiques de la promotion et de la protection des droits de l'Homme dans l'ordre juridique de l'Union européenne a été un processus évolutif, en corrélation avec la construction européenne. Dans un premier temps, le système communautaire de protection des droits fondamentaux commence, de manière quasi-rituelle, par le rappel de l'absence d'une

⁶⁶⁸ Jean-Paul JACQUE, « Droit institutionnel de l'Union européenne », Dalloz, 2001, p. 40.

⁶⁶⁹ *Ibid.*

⁶⁷⁰ *Ibid.*

compétence générale de la Communauté pour agir en matière de droits de l'Homme⁶⁷¹. En effet, au milieu des années 1990, parallèlement à l'émergence d'une politique volontariste de l'Union européenne en matière de conditionnalité « droits de l'Homme », les relations entre les aspects économiques et les objectifs de la politique étrangère de l'Union se sont progressivement confirmées. La dimension politique et stratégique des relations extérieures de l'Union européenne a abouti, au fur et à mesure de l'évolution du droit de l'Union, à faire émerger les bases juridiques de la question des droits de l'Homme dans les accords externes de l'Union (A). Par la suite, l'insertion de la clause « droits de l'Homme » de manière généralisée dans les accords de l'Union avec les pays tiers a permis d'ériger l'obligation du respect de ces droits comme objet de l'action extérieure de l'Union européenne (B).

A. Les prémices de la question des droits de l'Homme dans les accords externes de l'UE

La problématique relative à la compétence de l'Union européenne en matière de conditionnalité « droits de l'Homme » a été soulevée par le juge européen. En effet, l'avis 2/94 de la Cour de justice du 26 mars 1996 a souligné clairement l'absence de cette compétence. La Communauté dispose, cependant, de compétences spécifiques, mais éparées, touchant aux droits de l'Homme, notamment dans le cadre de la politique extérieure, en vertu de l'article 177 paragraphe 2 CE. Selon cet article, la Communauté européenne « *contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* ». Ensuite, l'article 181 A CE, introduit par le traité de Nice, est venu généraliser à tous les accords de coopération la clause du respect des droits de l'Homme contenue dans l'article 177 CE.

Par conséquent, il est dévolu à la Communauté européenne l'obligation de respecter les droits de l'Homme dans l'exercice de toutes ses compétences, cette obligation est une condition de légalité de l'action de la Communauté⁶⁷². C'est pourquoi, et depuis longtemps, le recours à la Cour de justice et à sa jurisprudence relative aux principes généraux du droit communautaire incluant les droits fondamentaux a été une orientation de premier rang concernant la protection des droits de l'Homme au sein de l'Union. Néanmoins, la compétence de l'Union européenne en la matière a été déduite et interprétée par la jurisprudence, face à un droit primaire lacunaire et

⁶⁷¹ Anastasia ILIOPOULOU, « Assurer le respect et la promotion des droits fondamentaux : un nouveau défi pour l'Union européenne », in Cahier de droit européen, 2007, n° 3-4, p. 422.

⁶⁷² Idem, p. 423.

fragmentaire (a), avant que cette compétence se consolide, notamment après le traité de Lisbonne (b).

a. Un droit primaire initialement lacunaire

La recherche de la compétence de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme a été, une fois de plus, l'expression du réflexe de la pratique et de la doctrine communautaire consistant à se tourner vers le juge à chaque fois qu'une question importante de l'intégration européenne se pose⁶⁷³. Or, à la fin des années 1990, un changement d'approche est devenu perceptible. Toujours nécessaire, la garantie juridictionnelle n'est pas pour autant désormais considérée comme suffisante⁶⁷⁴. C'est ainsi que le Parlement européen a exprimé le souhait d'établir des moyens procéduraux avec un mécanisme juridique communautaire, ceci afin d'assurer le respect et la promotion des droits de l'Homme. En fait, le Parlement européen, à travers son rapport sur la promotion et la protection des droits fondamentaux⁶⁷⁵ n'a fait que reproduire les idées exprimées dans l'article des deux professeurs Philip ALSTON et Joseph WEILER⁶⁷⁶. Les auteurs ont plaidé pour la mise en place d'une politique européenne des droits de l'Homme dans le cadre « constitutionnel » existant, sans modification des traités, sans transfert de compétences au profit de la Communauté, et sans changement de l'équilibre institutionnel au sein de l'Union. Ils ont aussi proposé la désignation d'un commissaire aux droits de l'Homme, placé à la tête d'une direction générale des droits fondamentaux au sein de la Commission, la création d'un bureau spécialisé dans les droits de l'Homme au côté de « Monsieur PESC », ainsi que la création d'un Observatoire des droits de l'Homme⁶⁷⁷. Ces propositions ont été reprises dans un rapport intitulé : « Montrer l'exemple : un programme d'action de l'Union européenne pour l'an 2000 dans le domaine des droits de l'Homme »⁶⁷⁸. En effet, ces idées ont eu des répercussions dans l'opinion publique européenne, suite à la crise autrichienne et notamment à « l'affaire Haider »⁶⁷⁹. Le problème s'est posé au vu de l'absence

⁶⁷³ Idem, p. 423.

⁶⁷⁴ Idem, p. 423.

⁶⁷⁵ Voir le rapport et la résolution du Parlement européen, sur la promotion et la protection des droits fondamentaux : le rôle des institutions nationales et européennes y compris de l'Agence des droits fondamentaux, 11 mai 2005, A6-0144/2005.

⁶⁷⁶ Philip ALSTON et Joseph WAILER, « An ever closer Union in need of human rights policy: The European Union and human rights », in Ph. Alston (éd.), *The European Union and human rights*, OUP, 1999, p. 3.

⁶⁷⁷ Idem, p. 3-4.

⁶⁷⁸ Voir rapport du comité des sages, en annexe dans Ph. Alston (éd.), *The European Union and human rights*, OUP, 1999.

⁶⁷⁹ Suite à la montée du parti d'extrême droite FPÖ, dirigé par Joseph HAIDER et sa participation à une coalition gouvernementale avec le parti conservateur, les 14 États de l'UE (à l'époque) ne pouvaient pas mettre en œuvre l'article 7 TUE, qui prévoyait la suspension des droits découlant de l'appartenance à l'Union.

de violation grave des droits de l'Homme en Autriche, et du fait que la lecture de l'article 7 TUE exigeait une violation suffisamment caractérisée, et non pas seulement un risque de violation présumée. Cependant, les États membres de l'Union ont pris des sanctions diplomatiques à l'encontre de l'Autriche. Quelques mois plus tard, les sanctions ont été levées à la suite du rapport des sages du 8 septembre 2000⁶⁸⁰. Ce rapport a poussé les États membres de l'Union à réviser l'article 7 TUE à l'occasion du traité de Nice ; cet article 7 TUE permet, désormais, au Conseil d'intervenir de façon préventive, afin de constater l'existence d'un risque clair de violation grave, et d'adresser à l'État des recommandations⁶⁸¹. L'affaire autrichienne a aussi été l'occasion de confirmer la prise en compte de la question du respect des droits de l'Homme dans les relations extérieures de l'Union. Ainsi, plusieurs déclarations du Conseil européen sont venues consolider la place des droits de l'Homme dans les idées fondatrices de l'Union européenne, et la nécessité de les prendre en compte dans ses relations extérieures. Ainsi, une déclaration sur les droits de l'Homme a été adoptée lors du sommet du Luxembourg des 28 et 29 juin 1991 ; cette déclaration confirme que « *le respect, la promotion et la sauvegarde des droits de l'Homme constituent un facteur essentiel des relations internationales et l'une des pierres angulaires de la coopération européenne ainsi que des relations entre la Communauté et ses États membres et le pays tiers* ». Cependant, cette déclaration, qui cite à la fois la responsabilité de la Communauté et de ses États membres, met en doute la cohérence entre l'action de l'Union et l'action de ses États membres en la matière, dans le cadre de leurs relations extérieures. C'est pourquoi le professeur Claude BLAUMANN a démontré fort opportunément que « *depuis le traité de Maastricht sous l'empire duquel la Cour avait rendu l'avis 2/94, les traités se sont considérablement enrichis sur ce terrain* »⁶⁸². Il affirme dès lors que « *les droits fondamentaux ont quitté la périphérie pour se situer au cœur de l'ordre juridique communautaire. Autrement dit, depuis le traité de Maastricht, les droits fondamentaux ont acquis des positions telles qu'il semble difficile de ne pas y voir un objet de la communauté au sens de l'article 3* »⁶⁸³. Ces propos reflètent néanmoins un droit de l'Union initialement lacunaire sur la compétence relative à la question des droits de l'Homme, et encore plus à propos de l'établissement d'une conditionnalité « droits de l'Homme » dans les relations extérieures. En effet, le droit primaire renfermait deux dispositions susceptibles de constituer une base juridique en la matière. Ces dispositions ne concernaient que deux volets de l'action extérieure : la

⁶⁸⁰ Les 14 États membres de l'UE ont demandé au président de la Cour européenne des droits de l'Homme de désigner trois personnalités qui allaient élaborer le rapport.

⁶⁸¹ Anastasia ILIOPOULOU, pré. Cit. p. 425.

⁶⁸² Claude BLAUMANN, « Les compétences de l'Union en matière de droits de l'Homme », RAE, 2006/1, p. 11.

⁶⁸³ Idem.

politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et la politique de coopération au développement (PCD).

En ce qui concerne la PCD, l'article 130 U ancien TCE disposait que : « La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ». Dès lors, le respect des droits de l'Homme, de la démocratie et des principes de l'État de droit était qualifié d'objectif. Cependant, cet article qualifiait l'objectif de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit d'« objectif général », ce qu'il ne faisait pas pour le respect des droits de l'Homme. La disposition de l'article 130 U énonçait ainsi un objectif pragmatique, une finalité « douce », celle de contribuer à ce que les États tiers ciblés par la PCD développent et renforcent, progressivement et graduellement, leur respect des valeurs de l'Union européenne. Néanmoins, la disposition de l'article 130 U ne signifiait guère que l'Union devait exiger le respect de ses valeurs par les États concernés ; elle signifiait encore moins qu'elle devait exiger de leur part la preuve d'un respect total et immédiat de ses valeurs. Dit autrement, l'Union européenne était ainsi titulaire d'une simple obligation de moyen ; elle devait fournir les efforts, et avec diligence, nécessaires afin de contribuer à un meilleur respect de ses valeurs par les États tiers.

Par conséquent, la responsabilité juridique de l'Union européenne ne pouvait être engagée, par les États membres ou par les institutions européennes, que sous la seule condition de l'absence d'efforts, ou de l'existence d'une négligence manifeste dans la poursuite de l'objectif recherché. Par ailleurs, s'agissant de la PESC, l'ancien article J1 TUE disposait que l'Union européenne veille à la sauvegarde de ses valeurs communes dans le cadre de la mise en œuvre de ladite PESC. Il s'agissait ainsi, comme pour la PCD, d'un objectif assigné à l'Union européenne. Cette obligation de moyen pouvait se déduire des travaux du Conseil européen de Lisbonne des 26-27 juin 1992. Le Conseil a adopté un rapport sur l'évolution probable et attendue de la PESC : ce rapport plaçait le respect de la démocratie, des droits de l'Homme et des droits des minorités parmi les objectifs spécifiques de la politique à développer, respect qu'il a considéré comme « *facteur essentiel des relations internationales et l'une des pierres angulaires de la coopération* »⁶⁸⁴.

Le développement, le renforcement et la consolidation du respect des valeurs de l'Union étaient des objectifs cantonnés à la PCD et à la PESC, et n'étaient pas généralisés à toute l'action extérieure de l'Union européenne. Le TUE et le TCE n'assignaient pas, du moins expressément,

⁶⁸⁴ Voir *Bull. CE*, 6-1992, point I. 26.

cet objectif à d'autres politiques extérieures, comme la politique commerciale commune ou la politique d'aide économique, technique et financière.

En outre, la disposition de l'ancien article 238 TCE, régissant les accords d'association conclus par l'Union européenne, ne faisait nullement mention de ces objectifs.

En conséquence, le souci de rationaliser les dispositions relatives à l'action extérieure de la CE, puis de l'Union européenne, a été soulevé par les institutions communautaires. La Commission européenne a soutenu ainsi une structure unitaire des relations extérieures de la CE, c'est-à-dire le regroupement en un seul chapitre de toutes les dispositions qui y sont relatives. Ce regroupement aurait pu contribuer à une meilleure lisibilité, et visibilité, du cadre juridique de l'action extérieure ; il aurait également pu contribuer à uniformiser les objectifs des différentes politiques extérieures, objectifs parmi lesquels figurait le respect des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit. Cette structure unitaire, souhaitée par la Commission, n'a pas eu pour conséquence de changer les modes de prise de décision distincts, propres à chaque politique. Cette proposition pertinente a été, toutefois, rejetée par la Conférence intergouvernementale chargée d'élaborer le traité de Maastricht. Les États membres ont alors exprimé leur crainte concernant un possible amalgame entre les procédures strictement communautaires, et les procédures intergouvernementales⁶⁸⁵.

Les premières avancées significatives dans le droit primaire de l'Union concernant la conditionnalité « droits de l'Homme » dans les relations extérieures ont été constatées avec le traité de Nice, adopté en 2000. Ce traité a introduit, notamment, une disposition nouvelle relative au domaine de l'aide économique, financière et technique dans le TCE. En effet, l'article 181 A ancien disposait que la politique de l'Union dans ce domaine contribuait à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. La base juridique de la conditionnalité « droits de l'Homme » a été, de la sorte, élargie à une autre forme de politique extérieure de l'Union européenne, celle de l'aide économique, financière et technique⁶⁸⁶. Le traité de Nice a également ajouté des dispositions complémentaires dans le cadre de la politique de coopération au développement (PCD), à travers l'article 178 ancien TCE (ex-article 130 V). Par le biais de cet article modifié, l'objectif de respect des valeurs, spécifique à la coopération au développement, pouvait infiltrer et imprégner d'autres politiques sectorielles de l'Union européenne, et, notamment, certains aspects de ces politiques, dans la mesure où ces aspects pouvaient affecter les pays tiers dans leur marche vers le développement.

⁶⁸⁵ Voir Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES et Jos WEYLAND, « Le traité de Maastricht : genèse, analyse, commentaires », Bruxelles, Bruylant, 2^{ème} édition, 1994, 804 p., p. 465.

⁶⁸⁶ Voir en ce sens Joël RIDEAU, « Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes », Paris, LGDJ, 5^{ème} édition, 2006, 1281 p., p. 366.

La compétence de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme, à la fois dans le droit de l'Union et dans le cadre de ses relations extérieures avec les pays tiers, ne cesse d'évoluer dans le droit primaire à travers l'intégration des fondements juridiques suite, notamment, à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

b. L'affermissement des fondements juridiques de la compétence de l'UE

Progressivement, les fondements juridiques de la compétence de la CE, puis de l'Union européenne, en matière de droits de l'Homme dans ses relations extérieures, ont été consolidés. Quelques avancées mineures, tout d'abord, ont été accomplies depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht ; cependant, le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe a été un grand apport en la matière. Certes, le texte du projet de ce traité a échoué, suite aux référendums négatifs, mais le traité de Lisbonne s'en est largement inspiré. Dès lors, le droit primaire de l'Union européenne offre des bases juridiques à la question des droits de l'Homme dans les actions extérieures de l'Union, et, notamment, à l'insertion de la conditionnalité « droits de l'Homme » dans ses accords avec les pays tiers. Nonobstant, il est important de signaler, en ce sens que les fondements juridiques de la compétence de l'Union en matière de droits de l'Homme dans ses actions extérieures sont le corollaire de l'évolution de la place des droits de l'Homme dans le droit de l'Union européenne, et de l'implication de ses institutions. En effet, le traité de Lisbonne a apporté plus de précisions sur les valeurs de l'Union européenne, en affirmant que le respect des valeurs de l'Union constitue un objectif, une finalité, qui oriente ses actions, d'autant plus que le texte du traité de Lisbonne intègre la Charte des droits fondamentaux, Charte qui occupe désormais le rang « constitutionnel » dans le droit de l'Union. Par la référence à la Charte des droits fondamentaux dans le corps du traité de Lisbonne, celui-ci lui reconnaît une valeur contraignante, en vertu de l'article 6 du traité. En outre, cette avancée dans le droit primaire de l'Union, avec l'intégration de la Charte des droits fondamentaux, suscite une sorte d'accord inter-institutionnel liant le Parlement, le Conseil et la Commission, ceci afin de concrétiser la prise en compte des droits fondamentaux dans le processus législatif dans l'Union européenne. C'est ainsi que la volonté affichée de « *créer une culture des droits de l'Homme devenue leitmotiv du discours des institutions de l'Union, entraîne une nouvelle conception du rôle qui leur incombe en matière de droits fondamentaux. En effet, désormais, il ne suffit pas que ces institutions assument l'obligation négative de ne pas enfreindre les droits de l'Homme ; il faut en outre qu'elles acceptent l'obligation positive de garantir ces droits* »⁶⁸⁷.

⁶⁸⁷ Anastasia ILIOPOULOU, pré. Cit. p. 432.

Cependant, cette obligation s'exerce dans le respect des compétences d'attribution et, concernant les compétences partagées avec les États membres, des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dit autrement, dans la mesure où elles agissent, les institutions européennes assument une obligation de contribuer au respect des droits de l'Homme en prévenant le risque de violations⁶⁸⁸.

Par ailleurs, la réaffirmation du respect des droits de l'Homme comme élément fondamental de l'identité européenne, dans le droit primaire de l'Union, a trouvé un écho dans la mobilisation des institutions européennes en vue de promouvoir ces droits en dehors de l'Union européenne. Le Conseil, en l'occurrence dans une résolution portant sur « droits de l'Homme, démocratie et développement », adoptée en novembre 1991, a insisté sur l'obligation de bâtir les relations avec l'Union sur le respect des droits de l'Homme, en relativisant le principe de non-ingérence invoqué par les États tiers à l'égard de l'action européenne en la matière. Le Conseil est allé encore plus loin en développant une politique de conditionnalité régissant la reconnaissance des nouveaux États par l'Union et par ses États membres. La déclaration du 16 décembre 1991, établissant « les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique », exige parmi les conditions, la sauvegarde des droits de l'Homme et des minorités comme préalable à tout acte de reconnaissance⁶⁸⁹. Si cette exigence dans les lignes directrices pour reconnaître les États européens semble en pleine conformité avec l'esprit de la construction européenne exprimé par le droit primaire de l'Union, le Conseil, dans ses conclusions du 25 juin 2001, a réaffirmé ces principes dans le cadre des engagements de l'Union européenne quant au domaine de la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers. Ces engagements portent, en effet, sur quatre priorités : la cohérence entre l'action européenne et la PESC ; l'intégration des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les politiques et actions de l'UE ; la transparence de la politique de l'UE en matière de droits de l'Homme et de démocratisation par le dialogue avec le Parlement européen et la société civile ; l'identification et le réexamen réguliers des actions prioritaires dans la mise en œuvre de sa politique en matière de droits de l'Homme et de démocratie⁶⁹⁰.

Par conséquent, le dialogue établi par l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne doit être compatible avec ces principes juridiques pilotes de la politique extérieure de l'Union. Cela se confirme encore davantage avec l'apport indéniable de la Commission européenne dans ce domaine. La communication portant sur « la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme dans les accords entre la Communauté et les

⁶⁸⁸ Idem.

⁶⁸⁹ Voir les conditions fixées par « les lignes directrices de la déclaration du 16 décembre 1991, in RGDIP, 1992, p. 261.

⁶⁹⁰ Voir, Conseil de l'UE, Rapport annuel sur les droits de l'Homme, 2002, Luxembourg, OPOCE, p. 48.

pays tiers »⁶⁹¹ a montré la volonté de la Commission européenne de mettre en œuvre la clause relative aux droits de l'Homme (clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE), clause inscrite dans plusieurs accords conclus avec les États tiers, et le recours à des mesures restrictives en cas de violation de cette clause. Dès lors, la Commission européenne se montre très attachée au respect des droits de l'Homme et des principes fondamentaux dans le cadre des relations extérieures de l'Union. Dans une communication portant sur « L'Union européenne et les aspects extérieures de la politique des droits de l'Homme », la Commission a précisé les fondements, les domaines d'action et les instruments de l'action extérieure de l'Union en matière de droits de l'Homme, et elle a aussi exposé les perspectives d'une stratégie d'action en ce domaine, notamment en ce qui concerne l'utilisation des instruments financiers⁶⁹². La Commission a confirmé la nécessité de la mise en place d'une action cohérente, y compris en ce qui concerne l'utilisation de l'aide extérieure, notamment dans la communication de 2001 portant sur « le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers »⁶⁹³.

Pour sa part, le Parlement européen joue un rôle primordial dans l'insertion de la dimension « droits de l'Homme » dans les relations extérieures de l'Union européenne. Le professeur Jean-François AKANDJI-KOMBE estime que le Parlement prône une approche volontariste fondée sur une interprétation extensive des dispositions des traités en vigueur, et visant à étendre le respect des droits de l'Homme aux relations extérieures de la Communauté⁶⁹⁴. Ce point de vue est étayé par l'utilisation de la procédure de l'avis conforme par le Parlement afin d'exiger des engagements quant au respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques. En réalité, plusieurs exemples de l'utilisation de cette procédure témoignent de l'intérêt porté au respect des droits de l'Homme par le Parlement européen. Ce dernier a fait usage de cette procédure à l'encontre de la Turquie en décembre 1987, en reportant son vote pour un protocole contre l'arrestation de deux chefs de partis d'opposition, et contre le Maroc, en janvier 1992, en refusant de donner son accord à un protocole financier relatif à la coopération avec ce pays, en raison de la violation des droits de l'Homme⁶⁹⁵. La contribution du Parlement européen se manifeste également à travers l'établissement des rapports annuels sur la situation des droits de l'Homme, rapports dans lesquels cette institution a fait référence à l'accord d'association Tunisie-UE en rappelant l'engagement pris par les parties de respecter et de promouvoir lesdits droits dans

⁶⁹¹ COM (95) 216 final, communication approuvée par le Parlement européen dans un rapport du 26 juin 1996.

⁶⁹² COM (95) 567 final, Bull. UE 3/1995.

⁶⁹³ COM (2001) 252 final.

⁶⁹⁴ Voir AKANDJI-KOMBE (J-F), « La politique extérieure de la Communauté européenne en matière des droits de l'Homme », Thèse de doctorat en Droit public, Université de Picardie, septembre 1992, pp. 28-33.

⁶⁹⁵ Voir à ce sujet, COSTA (O), « Le Parlement européen, assemblée délibérante », Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, pp. 162-164.

leurs rapports bilatéraux. De plus, le Parlement ne cesse d'adopter des résolutions par le biais desquelles il prend position sur telle ou telle situation de violation, ou présentant un risque de violation des droits de l'Homme. C'est pourquoi le Parlement européen a adopté une résolution, le 15 juin 2006, afin de mettre en cause l'attitude de la Tunisie par rapport à son engagement à garantir l'indépendance de la justice et la liberté d'expression.

Par ailleurs, réussir une application efficace de l'article 2 de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, dépend en premier lieu, du cadre juridique de la politique extérieure de l'Union en vigueur, et ce cadre juridique est directement lié au processus législatif européen. C'est pourquoi certains auteurs estiment que la pratique de la Commission et du Parlement constitue une première réalisation du potentiel de la Charte des droits fondamentaux à influencer le développement du droit dérivé, et l'élaboration des politiques de l'Union. Les droits énoncés dans la Charte deviennent progressivement de véritables « *leviers de l'initiative législative et imprègnent le contenu des politiques communautaires* »⁶⁹⁶. Dès lors, l'action extérieure portant sur la promotion et le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques repose en grande partie sur les actes émanant des institutions de l'Union. La politique de « la coopération au développement », introduite par le traité de Maastricht, fournit à la fois une base juridique explicite dans le cadre de la politique commerciale (article 133 TCE devenu 207 TFUE), et octroie également à l'Union la possibilité de conduire une politique en ce domaine, qui n'est pas un appendice de la PESC instaurée, mais qui a une autonomie, des objectifs et des moyens qui lui sont propres⁶⁹⁷. L'article 208 TFUE précise, dans son paragraphe 2 : « *l'Union et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qui ont agréés dans le cadre des Nations Unis et des autres organisations internationales compétentes* »⁶⁹⁸. La formulation de cet article 208 TFUE a apporté un changement remarquable par rapport à la formulation de l'ex-article 177 TCE. Il s'agit peut-être d'exprimer la volonté de l'UE de s'attacher encore davantage aux instruments internationaux en matière de coopération au développement et aux enjeux du respect des droits de l'Homme ; ou alors, est-ce une volonté manifeste de réformer l'ex-article 177 TCE qui peut inciter à penser qu'il s'agit bien d'une conditionnalité politique sous-entendue dans l'esprit des rédacteurs du traité⁶⁹⁹ ?

En revanche, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne constitue une étape importante dans l'évolution de la question des droits de l'Homme dans l'action extérieure de l'Union européenne.

⁶⁹⁶ Voir Anastasia ILIOPOULOU, op. Cit. p. 436.

⁶⁹⁷ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 124.

⁶⁹⁸ Cet article 208 TFUE remplace l'ex-article 177 TCE qui précise dans son paragraphe 2 : « La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

⁶⁹⁹ Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 124.

Il suffit, dans ce sens, de citer l'article 3-5 TUE, article qui prévoit : « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union contribue (...) à la protection des droits de l'Homme* », ou encore l'article 21 TUE qui confirme que « *l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. L'Union définit et mène des politiques et des actions communes et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin : (...) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'Homme et les principes du droit international* ». C'est ainsi que les droits de l'Homme sont devenus clairement une composante essentielle de l'action extérieure de l'Union européenne, ainsi qu'un atout pour son identité. Cette volonté traduite dans le droit primaire de l'Union se conjugue avec des évolutions institutionnelles récentes, notamment l'adoption du Cadre stratégique et du Plan d'action de l'Union européenne sur les droits de l'Homme et la démocratie, ainsi que la nomination d'un Représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'Homme⁷⁰⁰. Ces deux avancées visent à renforcer la prise en compte transversale des droits de l'Homme dans l'ensemble des politiques extérieures de l'Union⁷⁰¹. Cependant, les observateurs relèvent un défaut général de lisibilité dans l'action extérieure de l'Union en matière de droits de l'Homme, essentiellement en ce qui concerne la nature et les résultats de cette action, et appellent à une réelle évaluation de son impact, au vu des moyens financiers colossaux alloués⁷⁰².

B. L'obligation du respect des droits de l'Homme comme objet de l'action extérieure de l'UE

L'évolution du droit primaire de l'Union européenne a influencé profondément la place de la question des droits de l'Homme dans les différentes politiques de l'Union et, notamment, en ce qui concerne sa politique extérieure. L'insertion de la clause relative aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs de l'Union européenne, avec, dans un premier temps, l'absence de compétence expresse, a créé une convergence dans les analyses des bases juridiques de la conditionnalité « droits de l'Homme ». Il est clair que la recherche d'une réponse précise et non équivoque à l'interrogation suivante : l'insertion de la clause relative aux droits de l'Homme

⁷⁰⁰ Voir, Avis sur l'action extérieure de l'UE en matière de droits de l'Homme, CNCDH, Assemblée plénière du 26 juin 2014, p. 2.

⁷⁰¹ Idem.

⁷⁰² Idem. p. 3.

dans les accords extérieurs de l'Union est-elle compatible ou non avec les objectifs de l'Union européenne ? Le droit primaire en vigueur permet-il de fonder l'action de l'Union en la matière ? Le droit primaire était initialement lacunaire à ce sujet. Le fondement de l'insertion de la clause du respect des droits de l'Homme dans les accords extérieurs de l'Union européenne sur l'article 308 TCE (ex-article 235) n'a pas fait l'unanimité dans la doctrine en vue de confirmer la compétence de l'Union en la matière. A ce sujet, le professeur Patrick WACHSMANN précise : « un objet de la communauté ne se confond pas avec une compétence de la communauté : ainsi, le respect des droits de l'Homme pourrait s'analyser en un but, assigné à la communauté (ce qui autoriserait le recours à l'article 235 si les autres conditions posées par celui-ci étaient remplies), sans qu'aucune compétence n'y corresponde en dehors de l'application de l'article 235 »⁷⁰³. Cette problématique a été dépassée grâce à l'évolution du droit primaire de l'Union, à travers, notamment, l'apport qu'a représenté le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (a), et surtout, via les modifications introduites par le traité de Lisbonne (b).

a. L'apport du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe

Bien qu'il ne soit pas entré en vigueur, le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe a constitué une avancée considérable en ce qui concerne la base juridique de la question des droits de l'Homme dans les relations extérieures de l'Union européenne. En effet, pour la première fois, les dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union ont été regroupées au sein d'un seul titre : le titre V de la troisième partie du projet. Cette nouvelle structure a rendu plus visible le cadre juridique des relations extérieures de l'Union européenne. Au demeurant, un lien était clairement établi entre les valeurs de l'Union, consacrées par l'article I-2 du titre I intitulé « Définition et objectifs de l'Union », et l'action extérieure de l'Union européenne, régie par le titre V. L'article I-3 énumérait les objectifs de l'Union européenne, en précisant que l'Union vise à promouvoir ses valeurs. Selon la formulation de cet article I-3, l'Union européenne affirmait et promouvait ses valeurs et ses intérêts dans ses relations avec le reste du monde. L'Union contribuait, d'après le même article, à la protection des droits de l'Homme, et notamment, des droits des enfants.

Dans le titre V du projet, réservé à l'action extérieure de l'Union, le chapitre I relatif aux dispositions générales a consolidé considérablement la compétence de l'Union européenne en

⁷⁰³ Patrick WACHSMANN, « L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales », RTDE, n° 32, 1996, p. 480-481.

matière de conditionnalité « droits de l'Homme ». En effet, le texte précisait que le respect des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit, constituait non seulement un objectif global, mais aussi un fondement global pour toute l'action extérieure de l'Union. Il semble que les rédacteurs du projet aient voulu remédier aux lacunes du droit primaire concernant une compétence expresse en matière de droits de l'Homme ; ils semblent avoir eu le souci de mettre un terme aux spéculations sur la compétence de l'Union, en lien avec la signification et la portée du terme « objectif ». Dès lors, devenu à la fois fondement et objectif de l'action extérieure, le respect des droits de l'Homme allait bénéficier d'une assise textuelle solide en droit primaire. Ainsi, le recours à la théorie des pouvoirs et compétences implicites allait être clairement écarté. Certains chercheurs, en analysant les dispositions du projet en la matière, estiment que « le souci de cohérence et de rationalité a été très présent chez les rédacteurs du projet. Cette cohérence et rationalité recherchées ne pouvaient qu'articuler davantage les bases de la conditionnalité et les harmoniser avec le reste des dispositions touchant, de près ou de loin, l'action extérieure »⁷⁰⁴.

De surcroît, la lecture de l'article III-193 du projet montre clairement le dédoublement entre objectif et fondement de la question des droits de l'Homme dans le droit primaire de l'Union. Cet article dispose : « *l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* », et il ajoute : « *l'Union définit et mène des politiques communes et des actions, et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin de : sauvegarder les valeurs, les intérêts fondamentaux de l'Union ; consolider et soutenir la démocratie ; l'État de droit, les droits de l'Homme et les principes du droit international (...)* ». Cette clarté rédactionnelle a rejailli sur le reste des dispositions du titre V du projet, titre consacré à l'action extérieure de l'Union européenne. Le respect des valeurs de l'Union constitue ainsi, selon le texte du projet, non seulement un objectif, mais aussi un fondement pour l'action extérieure dans son ensemble, et, par conséquent, pour toutes les politiques extérieures de l'Union, ainsi que pour les autres politiques (notamment commerciales, financières et techniques) dans leurs aspects extérieurs. Cependant, bien que le texte du projet constitue indiscutablement un remède à l'état lacunaire et fragmentaire du droit primaire de l'Union en matière de droits de l'Homme dans les relations extérieures, certains questionnements méritent d'être relevés sur les

⁷⁰⁴ Voir Amine THABET, « La conditionnalité politique dans les relations extérieures de l'Union européenne : démocratie, droits de l'Homme, État de droit », Thèse de doctorat en droit public, soutenue en 2016, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis., p. 328.

dispositions de ce texte à ce propos. En effet, l'article III-193 a fait mention du caractère « indivisible et universel » des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette mention était de nature à lier l'Union quant au contenu de la conditionnalité pratiquée dans les accords avec les pays tiers⁷⁰⁵. Autrement dit, cet article ne permettait pas un tri ou une hiérarchisation dans les droits de l'Homme couverts par la conditionnalité. Il semble donc que cette mention ait eu également pour but de parer aux objections couramment formulées par les pays tiers, objections qui se fondaient sur des arguments liés à la spécificité culturelle et sociale, une spécificité qui modifierait, selon l'État tiers, le contenu des droits dont le respect pouvait être exigé⁷⁰⁶. En outre, l'article III-193 a placé l'objectif de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de l'Union européenne au même rang que celui de la sauvegarde de ses valeurs à projeter dans ses actions extérieures. Or, la poursuite d'objectifs, tels que le respect des droits de l'Homme ou de la démocratie, peut ne pas s'harmoniser avec la poursuite d'autres objectifs fondamentaux, tels que les objectifs stratégiques, sécuritaires, économiques, migratoires...

D'après le texte du projet, ces deux objectifs ont la même valeur au sein de l'action extérieure de l'Union européenne, et, par conséquent, ils devaient être poursuivis et recherchés parallèlement. Une doctrine arrive ainsi à conclure que « *c'est là toute l'ambiguïté inévitable de l'approche européenne de la conditionnalité politique* »⁷⁰⁷.

b. Les modifications introduites par le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne, adopté en 2007, s'est fortement inspiré du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Néanmoins, les modifications introduites par le texte final du traité apportent des aspects différents relatifs à l'action extérieure de l'Union européenne. En effet, tout d'abord, le traité de Lisbonne ne regroupe pas les dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union dans une même structure unifiée. Les dispositions relatives à cette matière sont scindées en deux parties, insérées chacune dans les deux traités, le TUE et le TFUE : le titre V intitulé « dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union » est incorporé au TUE, et la cinquième partie, intitulée « l'action extérieure de l'Union », est insérée dans le TFUE. Cette fragmentation altère la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne, et réduit sa visibilité. Par conséquent, elle nuit à la visibilité de la projection des valeurs de l'Union européenne, et à la conditionnalité « droits de l'Homme »⁷⁰⁸. Cependant, malgré cette déficience

⁷⁰⁵ Idem, p. 329.

⁷⁰⁶ Idem, p. 329.

⁷⁰⁷ Idem, p. 330.

⁷⁰⁸ Idem., p. 330.

réactionnelle et structurelle, le traité de Lisbonne reprend les apports importants du projet de traité établissant la Constitution pour l'Europe en ce qui concerne les compétences de l'Union européenne en matière de conditionnalité « droits de l'Homme »⁷⁰⁹.

En vertu du traité de Lisbonne, toute l'action extérieure de l'Union européenne se fonde sur le respect de ses valeurs, au premier rang desquelles vient le respect des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la démocratie. Parallèlement, le respect de ces valeurs constitue un objectif, une finalité orientant cette action. Le dédoublement fondement-objectif initié par le projet établissant une Constitution pour l'Europe est maintenu, fournissant ainsi une base juridique affermie à la conditionnalité politique insérée dans l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE.

Au demeurant, le texte du traité de Lisbonne, tout comme le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, affirme que le respect des valeurs de l'Union est à la fois un fondement et un objectif, étendus à toutes les politiques extérieures, c'est-à-dire la PESC (article 23 TUE), la PCD (article 208 TFUE), la politique commerciale commune (article 207 TFUE), la politique de coopération économique, financière et technique avec les États tiers (article 212 TFUE), et la politique de l'aide humanitaire (article 214 TFUE).

En revanche, la politique européenne de voisinage n'est pas incluse dans l'action extérieure de l'Union, et fait l'objet d'une disposition indépendante dans l'article 8 TUE. Cela a provoqué quelques critiques dans la doctrine, ainsi, certains auteurs estiment : « *bien qu'elle soit fondée sur les valeurs de l'Union européenne, le respect de ces mêmes valeurs ne constitue pas un objectif assigné à la politique européenne de voisinage à la différence des autres politiques extérieures. Ce traitement législatif différencié de la politique de voisinage n'aurait pas d'explications plausibles* »⁷¹⁰.

Par ailleurs, la cohérence de l'action extérieure de l'Union semble, de toute évidence, avoir constitué un souci pour les rédacteurs du traité de Lisbonne, tout comme pour les initiateurs du projet de traité établissant la Constitution pour l'Europe. En effet, l'article 21 TUE affirme que l'Union européenne respecte ses valeurs, et vise à les faire respecter dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure dans les domaines couverts par le TUE et par le TFUE, ainsi que dans ses questions internes dans leurs aspects extérieurs, d'autant plus que l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure, et entre ces domaines et ses autres politiques.

⁷⁰⁹ Voir en ce sens Josiane AUVRET-FINCK, « La projection des droits fondamentaux dans les relations extérieures », dans Joël RIDEAU (dir.), *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Dans le sillage de la constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 489 p., pp. 407-455.

⁷¹⁰ Amine THABET, op. Cit. p. 332.

Toutefois, les dispositions du traité de Lisbonne nécessitent quelques observations sous l'angle de la conditionnalité « droits de l'Homme », conditionnalité exercée par l'Union européenne dans ses relations extérieures. Effectivement, certaines incohérences méritent d'être relevées dans la mesure où elles peuvent affecter l'établissement d'une conditionnalité « droits de l'Homme » cohérente et effective dans les accords avec les pays tiers.

Tout d'abord, concernant les objectifs énoncés à l'article 3 TUE, le principal objectif de l'Union européenne demeure un objectif de nature politique : promouvoir ses valeurs communes, ainsi que la paix et le bien-être des peuples. Il est à signaler, à ce propos, que l'article 3 issu de la Conférence intergouvernementale de 2007 a suscité un grand débat lors des travaux préparatoires, compte tenu de la différence de nature et de l'empilement des objectifs qui y sont mentionnés. Toutefois, certains auteurs trouvent que cet article est parvenu à un certain équilibre entre des conceptions parfois divergentes de la finalité ultime du projet européen, l'Europe marché et l'Europe politique⁷¹¹. Cette recherche d'un équilibre fragile entre une vision politique et économique du projet européen ne peut qu'affecter la cohérence de la mise en œuvre de l'action extérieure, la projection des valeurs et l'établissement de la conditionnalité « droits de l'Homme ».

Par ailleurs, l'objectif général de projection des valeurs de l'Union européenne doit être compris à la lumière de la définition que donne l'Union elle-même de ses propres valeurs. Or, cette définition manque de précision dans le texte du traité de Lisbonne. Alors que les valeurs de l'Union européenne sont énoncées à l'article 2 TUE, ce dernier ne les qualifie pas de valeurs universelles. Il ne s'agit pas d'une omission mais d'un choix des rédacteurs du traité ; en effet, le qualificatif « universelles » a été envisagé lors des travaux préparatoires, mais n'a pas été retenu au motif qu'il s'agissait de définir les valeurs propres à l'Union européenne, et non celles des États tiers. Il s'agissait de définir les valeurs communes aux États membres, éléments de l'identité de l'Union européenne⁷¹².

Par conséquent, ce choix avaliserait une conception relativiste des valeurs politiques de l'Union européenne. La cohérence de l'action extérieure exigerait, ainsi, que ce relativisme ou que ce particularisme se reflète et se concrétise dans la projection des valeurs sur le reste du monde⁷¹³. Or, à la lecture de l'article 21 TUE, on relève que l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sont expressément mentionnées dans un article qui énumère les fondements-objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne.

⁷¹¹ François-Xavier PRIOLLAUD et David SIROTZKY, « Le traité de Lisbonne. Commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE et TFUE) », p. 35.

⁷¹² Idem. p. 36.

⁷¹³ Voir en ce sens Amine THABET, op. Cit., p. 333.

Il existe, par conséquent, une ambivalence et une contradiction entre les deux conceptions des valeurs de l'Union, l'une universaliste et l'autre relativiste. Certes, cela illustre une synthèse délicate entre des conceptions divergentes de l'identité de l'Union européenne. Cependant, cette synthèse affecte négativement la cohérence recherchée dans l'action extérieure de l'Union en matière de droits de l'Homme à travers les accords conclus avec les pays tiers.

Par ailleurs, la recherche de la cohérence dans le cadre juridique et institutionnel de l'action de l'Union européenne, en matière de droits de l'Homme, a fait l'objet de critiques, car, sur le plan juridique, l'objectif du respect des droits de l'Homme innervait l'ensemble des politiques extérieures de l'Union, au même titre que d'autres objectifs, comme l'intérêt de l'Europe, la sécurité, l'intégration économique... A cela s'ajoute le rôle prédominant des États membres de l'Union dans ce domaine ; tel est le cas de la France qui entretient le dialogue avec la Tunisie sur la question du respect des droits de l'Homme en dehors du cadre de l'accord d'association Tunisie-UE. Cela est dû à l'action extérieure de l'Union européenne, et, particulièrement à la PESC, qui restent largement conditionnées par l'influence des États membres, et fonctionnent encore selon la méthode intergouvernementale⁷¹⁴.

Par conséquent, le manque de cohérence des différentes bases juridiques de l'action extérieure de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme pourrait influencer l'impact de l'action de l'Union vis-à-vis de son partenaire dans la mise en œuvre et le respect de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE.

Quoi qu'il en soit, le rôle des juridictions de l'Union européenne est crucial, en vue de renforcer les garanties juridiques du respect des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE.

Paragraphe 2 : Le manque d'application des juridictions européennes en matière de droits de l'Homme

Le corpus juridictionnel de l'Union européenne joue un rôle indispensable pour veiller au respect du droit de l'Union. En effet, la CJUE est presque omniprésente quand il s'agit de trancher les litiges relatifs à l'application du droit de l'Union européenne entre les États membres, les institutions européennes et les requérants individuels. La CJUE (et, avant, CJCE) et le tribunal de l'UE (ex-TPI) forment la pierre angulaire du contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union. Il est à noter que la place de la Cour EDH demeure particulière au sein de l'ordre juridique de l'Union ; néanmoins, cette Cour apporte toujours des orientations majeures sur les politiques de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme. Or, les avis négatifs

⁷¹⁴ Idem. p. 288.

de la CJUE sur l'adhésion de l'UE à la Convention EDH⁷¹⁵ ont confirmé l'incompatibilité de la CEDH avec les traités de l'Union. La non-adhésion de l'Union européenne à la CEDH, suite à ces deux avis de la CJUE, a fait obstacle à un mouvement engagé vers l'établissement d'un ordre juridique européen unique, et hiérarchisé, en matière de droits de l'Homme. En revanche, la consécration de la Charte des droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne, en lui conférant une valeur juridique contraignante au sein du droit primaire de l'Union, constitue indirectement une reconnaissance pour la CEDH. En fait, la Charte des droits fondamentaux reconnaît, pour sa part, la primauté d'interprétation et d'application de la CEDH à travers son préambule, son article 5 paragraphe 2 et son article 53⁷¹⁶. Dans ce sens, le professeur Ivan BOEV affirme : *« dans l'ordre juridique de l'Union européenne, la Convention EDH jouera le rôle d'un standard minimum contraignant, s'imposant en tant que tel non seulement à ses propres États parties, mais aussi dans un avenir plus ou moins prévisible, à l'Union européenne, alors même que celle-ci vient de se doter de son propre catalogue des droits fondamentaux désormais contraignant, essence d'une constitution matérielle. Ce n'est pas un hasard si à la fois la CJUE et la Cour EDH prennent l'habitude de se référer à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, avant même qu'elle ne devienne juridiquement contraignante »*⁷¹⁷. L'auteur rappelle par la même occasion que, dès la fin des années 1990, le respect des droits de l'Homme en droit communautaire - dont la première source commune d'inspiration devient logiquement la Convention EDH - est érigé par la CJCE en condition de légalité des actes des institutions (l'affaire *Grant* du 17 février 1998 en témoigne)⁷¹⁸. Ces propos prouvent clairement l'ampleur du débat doctrinal par rapport à la place de la Cour EDH dans l'ordre juridique de l'Union européenne. La situation est désormais plus complexe encore, suite au deuxième Avis négatif sur l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Cependant, la contribution de ces deux principales juridictions européennes en matière de promotion et de respect des droits de l'Homme dans les relations extérieures de l'Union, existe toujours, même si elle se manifeste de manière indirecte.

Pour sa part, la CJUE pourrait peut-être saisir l'opportunité que lui offre, notamment, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, pour imposer aux institutions et aux États membres de l'Union européenne l'obligation positive de sanctionner les violations des droits de l'Homme⁷¹⁹. La CJCE a été amenée de plus, et pour la première fois, à apprécier la légalité de l'insertion par la

⁷¹⁵ Avis 2/94 du 28 mars 1996 et l'Avis 2/13 du 18 décembre 2014.

⁷¹⁶ Ivan BOEV, « Peut-on exporter le respect des droits de l'Homme ? Conciliation et complémentarité entre la politique de conditionnalité de l'UE et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », in *La conciliation des droits et libertés dans les ordres juridiques européens*, Dixièmes journées d'études du Pôle européen Jean Monnet, BRUYLANT, 2012, p. 220.

⁷¹⁷ Idem, p. 221.

⁷¹⁸ Idem, p. 221.

⁷¹⁹ Idem, p. 228.

Communauté européenne, dans un accord de coopération au développement, d'une clause faisant du respect des droits de l'Homme un « élément essentiel » de l'accord. La validité d'une telle clause était liée à l'existence d'une compétence de la CE en ce domaine. La Cour a affirmé la compétence de la Communauté dans le cadre de la politique de coopération au développement (A) ; cependant, elle ne s'est pas prononcée sur la compétence de l'Union en la matière en dehors de cette politique (B).

A. Une compétence affirmée en matière de coopération au développement

Il convient à signaler que l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, qui représente la clause « droits de l'Homme », ne cite aucune juridiction de référence en cas de litige en la matière. C'est pourquoi, il paraît pertinent, dans une approche rétrospective, de revenir sur un cas litigieux opposant le Portugal au Conseil, et qui concernait l'accord de coopération conclu entre la Communauté européenne et la République de l'Inde⁷²⁰. Cette affaire revêt une importance capitale car elle révèle la position de la Cour de justice au sujet de la clause « droits de l'Homme » de l'accord. La CJCE, dans cette affaire, a statué sur le bien-fondé d'un accord de coopération conclu avec l'Inde et comportant une clause relative au respect des droits de l'Homme. En effet, par un recours visant l'annulation de la décision du Conseil concernant la conclusion dudit accord, le Portugal avait contesté la légalité d'une telle décision, au motif que la présence d'une clause relative au respect des droits de l'Homme aurait dû justifier le recours à l'article 308 TCE (actuel article 352 TFUE). En l'occurrence, il s'agit de l'article 1 paragraphe 1 de l'accord, qui énonce : « *Le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques est la base de la coopération entre les parties contractantes et les dispositions du présent accord, et constitue un élément essentiel du présent accord* ». Les dispositions de cet article premier de l'accord de coopération entre l'Union européenne et l'Inde sont presque identiques à l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, d'où l'importance de la position de la Cour de justice dans cette affaire. Le requérant (le Portugal) défendait l'idée selon laquelle, ayant une valeur centrale dans l'ordre juridique communautaire, les droits de l'Homme restent un domaine dans lequel la Communauté européenne n'a pas la compétence d'adopter des mesures, que ce soit au niveau externe ou au niveau interne. Dit autrement, les différentes références aux droits de l'Homme dans certains articles du traité n'auraient qu'un caractère programmatique, et ne confèreraient

⁷²⁰ CJCE, arrêt du 3 décembre 1996, *Portugal c/ Conseil*, Aff. C-268/94, Rec. 1996-12, p. I-6177.

pas de pouvoirs d'actions spécifiques, impliqués par l'attribution au respect des droits de l'Homme du caractère d' « élément essentiel » de l'accord⁷²¹.

Par conséquent, la disposition concernée de l'accord ne serait pas fondée sur la base même de l'article 130 U du traité de Maastricht, au terme duquel la politique de la Communauté doit contribuer au « *respect des droits de l'Homme* »⁷²². Pour le requérant, cet article 130 U ne constituerait donc qu'un simple rappel d'un objectif général. De même que l'article 130 Y ne pourrait constituer une base juridique suffisante pour la conclusion d'un accord de coopération que dans la mesure où le respect des droits de l'Homme est conçu comme un objectif général de l'accord, et non pas un « élément essentiel » de l'accord⁷²³. De ce fait, la Communauté européenne ne peut conclure seule un tel accord ; celui-ci implique aussi l'intervention des États membres dans les limites de leurs compétences respectives, et impose le recours à l'article 308 TCE (actuel article 352 TFUE)⁷²⁴.

La Cour de justice a affirmé que conformément à l'article 130 U du traité de Maastricht, la politique communautaire de coopération au développement doit être adaptée à l'objectif du respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques par l'État tiers concerné (ici l'Inde). S'agissant de l'argument avancé par le requérant, argument selon lequel la qualification du respect des droits de l'Homme comme « élément essentiel » supposerait des moyens d'actions précis, la Cour précise que l'objectif d'une telle qualification consiste à donner à la Communauté le moyen d' « *exercer le droit d'obtenir en vertu du droit international, la suspension ou la cessation d'un accord de coopération au développement lorsque le pays tiers n'a pas respecté les droits de l'Homme* »⁷²⁵.

Par ailleurs, la Cour considère qu' « il convient d'observer que l'article premier, paragraphe 1 de l'accord, intitulé « Base et objectifs », ainsi que le libellé du paragraphe 1 de cet article confirment que la question du respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques ne constitue pas un domaine spécifique de coopération prévu par l'accord »⁷²⁶. Faut-il donc en déduire que la raison d'être de la clause portant sur le respect des droits de l'Homme dans ce type d'accord avec les pays tiers est une condition nécessaire à la légalité de l'action de l'Union européenne en ce domaine ?

La réponse à cette question peut être déduite des conclusions de l'avocat général qui, dans cette affaire, confirme que « cette clause démocratique doit même être considérée comme nécessaire

⁷²¹ Voir l'analyse de cette affaire *Portugal c/ Conseil* par Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 125.

⁷²² Article 130 U paragraphe 2 du traité de Maastricht : « La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

⁷²³ Idem.

⁷²⁴ Idem.

⁷²⁵ CJCE, *Portugal c/ Conseil*, op. Cit. Point 23 et ss.

⁷²⁶ Idem.

aux fins d'une conduite légitime de la politique de coopération au développement. En vérité, qu'il nous soit permis d'ajouter, l'absence d'une clause ainsi conçue compromettrait la légitimité de l'action communautaire, parce que le respect des dispositions précises de l'article 130 U ne serait plus garanti »⁷²⁷. Cependant, tandis que la Cour de justice affirme la volonté de l'Union de conditionner ses relations extérieures au respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques, il n'en demeure pas moins que c'est par un souci de cohérence que l'Union européenne s'efforce d'aligner ses actions extérieures sur ces objectifs communs. La question de l'assurance du respect de cette obligation demeure toutefois posée⁷²⁸. C'est pourquoi le professeur Ivan BOEV s'interroge : la CJUE pourrait-elle aller jusqu'à sanctionner les institutions de l'Union européenne pour non déclenchement de la clause de conditionnalité, face à des violations flagrantes des droits de l'Homme dans un État tiers ? La réponse semble être négative car ledit déclenchement fait partie des compétences discrétionnaires de la Commission et du Conseil, ces derniers disposant d'un pouvoir d'appréciation en termes d'opportunités politiques en la matière. Ce pouvoir, assimilable à une sorte d' « acte de gouvernement », n'était pas, par conséquent, passible de contrôle juridictionnel⁷²⁹. La question a été effectivement posée devant le Tribunal dans un recours en responsabilité extra-contractuelle, en 2009, par M. Campailla contre la Commission⁷³⁰. Dans cette affaire, le requérant demande la réparation du préjudice subi du fait du refus de la Commission de déclencher la clause « droits de l'Homme » contenue dans l'accord de Cotonou (accord UE-ACP), en réponse à la violation de plusieurs de ses droits fondamentaux par le Cameroun, dont celui au procès équitable en raison d'un déni de justice commis par la Cour suprême du Cameroun à son encontre. Le refus de la Commission est interprété par le requérant comme constitutif d'une illégalité tenant à la violation de plusieurs de ses droits et libertés garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et les principes généraux du droit de l'Union. Tels sont les principes de sécurité juridique, de confiance légitime, de bonne administration, de non-discrimination, d'une bonne gouvernance, de respect des formes substantielles et, enfin, de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants⁷³¹. Le recours semble intéressant, posant une question très sensible du point de vue juridique, et suscitant la position des juridictions de l'Union européenne quand il s'agit d'engager la responsabilité de l'Union en rapport avec la clause de conditionnalité dans un accord international. Cependant, le Tribunal n'a pas pu statuer sur le fond en raison de l'irrecevabilité

⁷²⁷ Voir les conclusions de l'avocat général M. Antonio La Pergola, point n° 29 des conclusions, aff. *Portugal c/ Conseil*, op. Cit.

⁷²⁸ Voir à ce propos DONY (M) et BRIBOSIA (E) (dir.), « Commentaire de la Constitution de l'Union européenne », Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 402-416.

⁷²⁹ Ivan BOEV, op. Cit. p. 231.

⁷³⁰ Voir *Campailla c/ Commission*, Aff. T-429/09, du 2 octobre 2009.

⁷³¹ Ivan BOEV, op. Cit. p. 231.

de la requête pour cause de dépassement du délai de prescription quinquennal. Aussi, certaines doctrines regrettent que la question n'ait pas pu être soulevée devant la CJUE, d'autant plus que l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le Traité de Lisbonne renforcera alors la base légale d'une telle saisine⁷³². En ce sens, le professeur Ivan BOEV estime que la Charte des droits fondamentaux après Lisbonne « reposera la question d'une éventuelle ingérence du pouvoir juridictionnel – la CJUE se conduisant comme une Cour constitutionnelle de l'Union européenne – dans la promotion du respect des droits de l'Homme à travers l'action extérieure de l'Union, éminemment politique et confiée en tout premier lieu à la Commission et au Conseil. L'organisation serait en tout cas profondément affectée par une réponse affirmative »⁷³³. Cet auteur exprime, cependant, une vision optimiste du rôle de la CJUE pour l'avenir : selon lui « la juridictionnalisation éventuellement opérée en matière de promotion du respect des droits de l'Homme au-delà des frontières européennes serait en mesure de remédier au défaut de subjectivité de la conditionnalité politique en la matière »⁷³⁴.

En revanche, en l'état actuel, la pratique juridictionnelle manque encore d'audace pour imposer une « nouvelle organisation ». Sur ce fait, c'est toujours à la Commission et au Conseil que revient le rôle de trancher les litiges relatifs à la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, bien évidemment après le passage devant le Conseil d'association, d'autant plus que la CJUE n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur l'accord d'association Tunisie-UE. Par contre, la CJUE a eu l'occasion de traiter l'accord de coopération entre la CEE et le Maroc, suite à une question préjudicielle de la Cour du travail de Liège⁷³⁵. La Cour (CJCE à cette époque) avait déjà examiné par le passé « *l'accord de libre-échange conclu entre la Communauté et la République portugaise, la convention d'association avec les États africains, l'accord d'association avec la Grèce (qui n'était pas encore un État membre), et avec la Turquie, et à chaque fois la Cour conclut, en dépit des différences sensibles qui existent entre les accords examinés, que la nature et l'objet desdits accords ne faisaient pas obstacle à ce que l'une ou l'autre de leurs dispositions produise des effets directs (...), la circonstance que l'accord prévoit un cadre institutionnel particulier (à savoir l'institution d'un conseil de coopération), qu'il autorise les parties à prendre, dans certaines circonstances, des mesures unilatérales et prévoit également, pour le règlement des différends entre les parties contractantes, une procédure qui n'impose pas aux parties ni ne leur donne même la possibilité de soumettre un tel différend à la Cour de justice, n'est pas de nature à exclure en principe l'applicabilité directe d'un accord* »⁷³⁶.

⁷³² Idem. p. 232.

⁷³³ Idem. p. 232.

⁷³⁴ Idem. p. 232.

⁷³⁵ Affaire *Office national de l'emploi contre Bahia Kziber*, demande de décision préjudicielle de la Cour de travail de Liège, affaire C-18/90 du 6 décembre 1990.

⁷³⁶ Voir l'affaire op. Cit. Point 10.

La Cour de justice a conclu que l'accord de coopération entre la CEE et le royaume du Maroc ne s'opposait pas à ce qu'un État membre refuse d'accorder une allocation d'attente, prévue par la législation, en faveur des jeunes demandeurs d'emploi à un membre de leurs famille⁷³⁷. Il y avait là l'occasion d'examiner un accord bilatéral conclu par la Communauté européenne avec un PTM en réponse à une question préjudicielle posée par un juge national d'un État membre de l'Union européenne, et, bien que la Cour ait confirmé l'effet direct de cet accord et son application dans le droit de l'Union, la question traitée n'a aucun rapport avec la conditionnalité du sujet des droits de l'Homme. Encore une preuve, s'il en fallait une, de l'intervention marginale de la CJUE sur la question de la conditionnalité inscrite dans les accords d'association conclus par l'Union européenne. La prééminence du rôle joué par la Commission et le Conseil en la matière affirme encore une fois que la question du respect des droits de l'Homme contenu dans l'accord d'association reste fondamentalement intergouvernementale.

Toutefois, il est intéressant de relever que dans l'affaire *Portugal c/ Conseil*, la Cour ne s'était pas contentée de répondre uniquement à la question qui lui était posée, à savoir, celle de déterminer si la Communauté était ou non compétente pour insérer une clause de conditionnalité « élément essentiel » sur la base de l'article 130 U. La Cour s'était autorisée à se prononcer, également, sur la validité de la clause corollaire de la clause « élément essentiel », la clause suspensive. Même si cette dernière clause n'était pas insérée dans l'accord objet du litige, son absence n'avait pas été soulevée par les parties. La Cour avait estimé que la clause « élément essentiel » pouvait être un facteur important pour exercer le droit d'obtenir, en vertu du droit international, la suspension de l'accord de coopération lorsque le pays tiers en question violait les droits de l'Homme. Selon la Cour, l'un des intérêts de la clause « élément essentiel » était de mettre en place un droit et un mécanisme de sanction. La Communauté était compétente, non seulement pour insérer une clause « élément essentiel », mais elle l'était aussi pour insérer une clause corollaire et indispensable, la clause suspensive. Dès lors, d'après ce raisonnement, pour exercer pleinement et valablement sa compétence en matière de conditionnalité « droits de l'Homme », il était nécessaire pour la CE d'insérer un dispositif complet, conforme au droit international. Ainsi, la clause « élément essentiel » ne pouvait, à elle seule, permettre l'adoption de mesures en réaction à des violations des droits de l'Homme par l'État partenaire de l'Union européenne.

⁷³⁷ Idem.

B. Une compétence d'attribution réduite

L'arrêt de la Cour dans l'affaire *Portugal c/ Conseil* a laissé sans réponse la question relative à la validité des clauses de conditionnalité insérées dans des accords conclus en dehors du champ de la PCD⁷³⁸. Dans cet arrêt, la Cour paraissait s'appuyer sur le principe des compétences attribuées, et sur une interprétation assez rigoureuse de ce principe⁷³⁹. De plus, elle semblait confirmer, *a contrario*, sa jurisprudence précédemment formulée dans l'avis prononcé sur la compétence de la CE pour adhérer à la Convention européenne des droits de l'Homme⁷⁴⁰.

En ce qui concerne l'application du principe de l'attribution des compétences en droit de l'Union, il faut rappeler que les compétences normatives, y compris celles externes, de la CE et actuellement de l'Union européenne, étaient et sont encore régies par le principe de l'attribution des compétences ou des compétences attribuées. Ce principe signifie que l'Union européenne ne dispose que des compétences attribuées expressément par les traités. L'Union est donc tenue d'agir dans les limites strictes de ces compétences explicites. Les institutions européennes doivent utiliser les bases juridiques appropriées à leurs actes et actions. En revanche, les compétences non attribuées par les traités sont dites compétences retenues ou conservées par les États membres.

Dans l'affaire *Portugal c/ Conseil*, la Cour a fait application de ce principe en affirmant que la base juridique de l'insertion de clauses de conditionnalité « droits de l'Homme » doit être expressément prévue par les traités. Cette base juridique explicite devait être recherchée pour chaque politique sectorielle extérieure de la CE séparément. En effet, si la compétence de la CE pour insérer des clauses de conditionnalité « droits de l'Homme » dans le cadre de la politique de coopération au développement (PCD) était bel et bien admise, cette compétence ne pouvait s'étendre, de manière implicite, par déduction, aux autres politiques extérieures. Les traités devaient mentionner explicitement, et pour chaque politique extérieure de la CE, l'objectif de respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme.

La position de la Cour de justice se rapprochait de celle précédemment adoptée dans son avis, abondamment commenté, sur la possibilité de l'adhésion de la CE à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Selon la position exprimée dans l'avis de la Cour, les droits de l'Homme ne relevaient pas du champ d'une compétence

⁷³⁸ Voir en ce sens Joël RIDEAU, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'Homme », op. Cit., pp. 404-405.

⁷³⁹ Le principe d'attribution des compétences est explicitement consacré par l'article 5 TUE (ex-article 5 TCE). En vertu de ce principe « *L'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent (...)* ».

⁷⁴⁰ Voir en ce sens, Amine THABET, Thèse op. Cit., p. 322.

attribuée expressément par les traités. C'est pourquoi, la Cour avait conclu à l'incompétence de la CE pour adhérer à la Convention.

Par ailleurs, et pour ce qui concerne la présente étude, l'avis n'avait offert aucune indication afin de savoir si le respect des droits de l'Homme, dans les domaines d'application du droit communautaire, et y compris dans l'action extérieure, pouvait ou non être considéré comme un objet ou un objectif de la Communauté⁷⁴¹.

Il s'ensuivait que le respect des valeurs de l'Union ne pouvait être considéré comme un objectif global et généralisé de l'action extérieure de la CE, et ce, en l'absence d'une mention expresse dans les traités. L'arrêt de la Cour dans l'affaire *Portugal c/ Conseil* avait conforté cette déduction⁷⁴².

Comme dans l'avis 2/94 relatif à l'adhésion à la Convention EDH, dans son arrêt *Portugal c/ Conseil*, la CJCE a écarté l'application de la théorie dite « des compétences implicites », consacrée par l'article 235 ancien TCE. L'article 235 ancien TCE disposait que « *Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées* ». Cet article permettait à la CE d'exercer des compétences non attribuées explicitement par les traités en corrigeant la rigidité du principe d'attribution des compétences. L'article posait, cependant, deux conditions cumulatives : l'action communautaire envisagée devait être d'abord nécessaire. La nécessité devait s'apprécier par rapport à la réalisation de l'un des objets de la Communauté dans le fonctionnement du marché intérieur. Ensuite, la deuxième condition était l'inexistence de compétences expresses attribuées par le traité pour l'action envisagée.

La Cour a considéré que l'article 235 ancien TCE ne pouvait servir de fondement juridique à l'insertion d'une clause « élément essentiel » en présence d'une compétence expresse prévue par les traités en matière de coopération au développement (article 130 U ancien TCE). En d'autres termes, il n'était pas nécessaire de recourir à l'article 235 tant que la Communauté disposait des pouvoirs explicites reconnus pour son action. La Cour a confirmé que le recours à l'article 235 ancien TCE, comme base résiduelle, en cas d'absence de compétence expresse, pour insérer des clauses de conditionnalité « droits de l'Homme » était donc valide. En effet, bien avant l'adoption du TUE et l'introduction de la formule citée de l'article 130 U, la Communauté s'était déjà basée sur l'article 235 ancien TCE pour conclure des accords et mener des actions dont

⁷⁴¹ Olivier DE SCHUTTER et Yves LEJEUNE, « L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'Homme. A propos de l'avis 2/94 de la Cour de justice des Communautés européenne », CDE, 1996, n° 5-6, pp. 554-606.

⁷⁴² Voir en ce sens, Amine THABET, Thèse, op. Cit., p. 323.

l'objet dépassait la sphère de sa compétence en matière de relations extérieures, notamment en matière de coopération au développement, comme par exemple le programme MEDA.

Par ailleurs, en ce qui concerne la conditionnalité incitative, incorporée dans des actes unilatéraux adoptés par l'Union européenne et destinés aux États tiers, la CJCE ne s'est pas prononcée, dans la mesure où elle n'a pas eu à connaître de contentieux similaire à celui de l'affaire *Portugal c/ Conseil*. Nonobstant, certains auteurs estiment que le raisonnement de la Cour dans son arrêt *Portugal c/ Conseil* peut également s'étendre aux actes unilatéraux de l'Union européenne⁷⁴³. Dès lors, pour que l'Union puisse valablement insérer des dispositifs de conditionnalité « droits de l'Homme » dans les actes unilatéraux qu'elle destine aux États tiers, il serait nécessaire que la base juridique expresse soit prévue par les traités. Dit autrement, les actes unilatéraux comportant une conditionnalité « droits de l'Homme » doivent être adoptés dans le cadre de la mise en œuvre de politiques extérieures dont l'objectif ou le fondement, expressément mentionné, est celui du respect des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la démocratie. Dans le cas contraire, ces mêmes actes unilatéraux ne peuvent être adoptés que sur la base de la théorie des pouvoirs implicites, consacrée initialement par l'article 235 ancien TCE. Conséquemment, il est nécessaire d'analyser l'implication des juridictions de l'Union européenne quand on étudie la question des droits de l'Homme dans l'action extérieure de l'Union. Les précisions apportées par la CJCE au sujet de l'insertion de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme » dans les accords extérieurs de l'Union européenne montrent la position jurisprudentielle concernant le périmètre de la compétence de l'Union en matière de droits de l'Homme dans ses actions extérieures.

En outre, la non-adhésion de l'Union européenne à la CEDH a eu un impact : elle a donné un coup d'arrêt au débat sur la dualité de juridictions et les rôles à jouer par la CJUE d'un côté, et par la Cour EDH de l'autre côté, en matière de respect des droits fondamentaux, dans l'action interne et externe de l'UE. L'arrêt de la Cour EDH *MSS c/ Grèce* du 21 janvier 2011⁷⁴⁴, arrêt dans lequel la cour a condamné la Grèce et la Belgique pour les traitements dégradants envers les demandeurs d'asile comme allant à l'encontre de l'application du règlement (CE) Dublin II, témoigne de l'urgence à clarifier rapidement les relations entre les deux juridictions européennes⁷⁴⁵. La situation est plus grave lorsque la CJUE interprète la CEDH, car son interprétation est toujours placée sous le prisme de la spécificité de l'ordre juridique de l'Union et de ses objectifs. Cette vision peut conduire à des effets pervers⁷⁴⁶.

⁷⁴³ Voir surtout Amine THABET, Thèse, op. Cit., p. 325.

⁷⁴⁴ Cour EDH, affaire *MSS c/ Grèce et Belgique*, du 21 janvier 2011, Requête n° 30696/09, sur : <file:///C:/Users/sony/Downloads/001-103293.pdf>

⁷⁴⁵ Voir Idem.

⁷⁴⁶ Quentin LEJEUNE, « L'application des accords internationaux dans l'UE : entre défiance et confiance à l'égard du droit international », Mémoire de Master 2 en droit public, Université Paris 2, p. 33.

De plus, il est à noter que la CJUE a tenté, dans un premier temps, de livrer une interprétation autonome de la CEDH sans faire référence à l'interprétation donnée par la Cour EDH. C'est ainsi que dans l'affaire *Hauer* du 13 décembre 1979⁷⁴⁷, la Cour de justice a donné sa propre interprétation du droit de propriété. Cette autonomie d'interprétation a pu donner lieu à de sérieuses divergences de jurisprudence : ainsi, par exemple, jusqu'à l'arrêt *Société Roquette Frères* du 22 octobre 2002⁷⁴⁸, la Cour de justice ne reconnaissait pas de droit à la vie privée des entreprises, contrairement à sa consœur de Strasbourg⁷⁴⁹. Dans un deuxième temps, la Cour de justice a fini par appliquer la CEDH selon l'interprétation de la Cour EDH. Elle a reconnu ainsi la non-discrimination des transsexuels⁷⁵⁰, a appliqué le principe de légalité des peines⁷⁵¹, et a garanti la liberté de la presse⁷⁵². De son côté, la Cour EDH, même si elle est sensible au droit de l'Union européenne et à la jurisprudence de la CJUE, a reconnu la spécificité de l'ordre juridique de l'Union à travers l'arrêt *Bosphorus* du 20 juin 2005⁷⁵³, arrêt dans lequel la Cour de Strasbourg a même posé une présomption de respect des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire. En revanche, cette situation, qui influence le rapport de l'ordre juridique de l'Union européenne avec la CEDH et la Cour de Strasbourg, demeure un sujet qui alimente le débat non seulement quant au droit interne de l'Union, mais aussi quant à l'action extérieure de l'Union en matière de droits de l'Homme.

Le caractère indirect de la contribution de la Cour EDH provient du fait que cette dernière ne dispose logiquement d'aucune compétence à l'égard d'État tiers. Elle ne peut donc qu'inciter ces derniers à respecter les droits de l'Homme moyennant des décisions rendues sur les litiges qu'elle est appelée à trancher et qui impliquent ces États parties. Cependant, à ce même titre, la jurisprudence de la Cour EDH exerce aussi une influence sur la conditionnalité politique de l'Union européenne, surtout au travers du concept de responsabilité extraterritoriale des États parties, pour des violations des droits consacrés par la Convention EDH⁷⁵⁴.

Par ailleurs, il convient d'évoquer le rôle de la Cour des comptes européenne, notamment en matière de mise en œuvre des instruments financiers liés à la promotion des droits de l'Homme dans les PTM. Cette Cour a déjà dressé un constat sévère de l'utilisation des fonds en vertu de l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Égypte, en avertissant la Commission

⁷⁴⁷ CJCE, *Liselotte Hauer c/ Land Rheinland-Pfalz*, Aff. 44/79, Rec. 1979, p. 3727.

⁷⁴⁸ CJCE, 22 octobre 2002, *Roquette Frères SA c/ Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, Aff. C-94/00, Rec. 2002, p. I-0901.

⁷⁴⁹ Quentin LEJEUNE, op. Cit. p. 32.

⁷⁵⁰ CJCE, 30 avril 1996, *P c/ S et Cornwall County Council*, Aff. C-13/94, Rec. 1996, p. I-2143.

⁷⁵¹ CJCE, 12 décembre 1996, *Procédures pénales contre X*, Aff. C-74/95, Rec. 1996, p. I-6609.

⁷⁵² CJCE, 25 juillet 1991, *Commission CE c/ Pays-Bas*, Aff. C-353/89, Rec. 1991, p. I-4069.

⁷⁵³ Cour EDH, 20 juin 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi c/ Irlande*, Requête n°45036/98.

⁷⁵⁴ Idem, p. 228.

lorsqu'elle n'avait pas utilisé l'instrument financier comme moyen de combattre directement la corruption avec le partenaire égyptien⁷⁵⁵. De même, la Cour des comptes européenne ne cesse de contrôler l'aspect financier des mesures incitatives pour la promotion et le respect des droits de l'Homme en Tunisie.

Section II : L'accord d'association locomotive des textes juridiques garantissant le respect des droits de l'Homme en Tunisie

L'accord d'association entre l'Union européenne et la Tunisie prévoit, dans son article 2, que « Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord » ; c'est pourquoi, le partenaire tunisien est dans l'obligation de mettre en compatibilité l'engagement émanant de cet accord avec son propre ordre juridique. Afin de garantir le respect des principes démocratiques et les droits de l'Homme, la Tunisie a été invitée à réformer son système juridique, de telle sorte que le droit positif tunisien soit en compatibilité avec les objectifs de l'article 2 de l'accord d'association. En effet, la question du respect des droits de l'Homme et de l'attachement de la Tunisie aux principes fondamentaux a été légiférée bien avant l'entrée en vigueur de l'accord d'association ; dit autrement, l'article 2 de cet accord d'association ne vient pas imposer un sujet nouveau et étranger par rapport à la législation tunisienne. En fait, en 1959, au lendemain de l'indépendance de la Tunisie, quand la loi suprême tunisienne, c'est-à-dire la Constitution, a été adoptée, elle reflétait les aspirations d'un peuple opprimé. Il n'est donc pas illogique que la Constitution tunisienne prenne soin de proclamer l'attachement de ce peuple aux valeurs humaines et aux droits de l'Homme⁷⁵⁶.

En revanche, il est vrai que la Constitution tunisienne en tant que loi suprême constitue une source primaire pour la garantie du respect de droits de l'Homme (et donc doit garantir la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association). Cependant, le rapport entre l'ordre constitutionnel tunisien et l'accord même d'association reste problématique. « *Cet accord est de nature à créer dans une logique de réciprocité globale, un ordre intermédiaire entre l'ordre international classique et l'ordre constitutionnel tunisien* » selon les mots de professeur Ferhat

⁷⁵⁵ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 4, 2013, La coopération de l'UE avec l'Égypte dans le domaine de la gouvernance.

⁷⁵⁶ Salwa HAMROUNI, « Constitution tunisienne et droit international des droits de l'Homme », Académie Tunisienne du Droit Constitutionnel, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 2000, p. 52.

HORCHANI⁷⁵⁷. Entre la place de l'accord d'association dans l'ordre juridique tunisien et l'applicabilité des actes dérivés de cet accord, la constitution tunisienne demeure, néanmoins, le premier garant du respect des droits de l'Homme et des principes fondamentaux, en tant que texte juridique de base du droit positif tunisien. C'est ainsi que la Constitution de 1959 qui constitue le premier cadre de l'accord d'association avec l'Union européenne (paragraphe 1) en lecture combinée avec l'esprit de l'accord d'association sur la question du respect des droits de l'Homme, témoigne d'un certain rapprochement et d'une adéquation en matière de proclamation de ces droits. Le texte de cette Constitution ne se traduira pas, cependant, par des garanties suffisantes des droits proclamés. Ce défaut a été pris en compte lors du passage à la deuxième république en Tunisie, et la mise en œuvre des garanties appropriées aux engagements de la Tunisie avec le partenaire européen a été effective dans la Constitution de 2014 (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La Constitution tunisienne de 1959 : premier cadre de l'accord d'association

La Constitution tunisienne, adoptée au lendemain de la proclamation de l'indépendance, s'est imposée comme la loi suprême du pays, symbolisant l'attachement de tout le peuple tunisien aux valeurs universelles des droits de l'Homme et aux fondements de l'État de droit. Cette Constitution a été la pierre angulaire de l'ordre juridique tunisien jusqu'à la fin de la première République, et l'adoption de la Constitution de la deuxième République, en 2014. L'ordre constitutionnel établi par la Constitution de 1959 assoit les bases légales tunisiennes dans lesquelles s'inscrit l'accord d'association Tunisie-UE, d'une part, sur la question de l'applicabilité de cet accord dans le système juridique tunisien, et, d'autre part, sur le fond de cet accord en ce qui concerne la question du respect des droits de l'Homme. Or, il faut distinguer deux périodes différentes dans la « vie » de la Constitution de 1959. C'est à la suite d'un référendum constitutionnel que la révision du premier juin 2002⁷⁵⁸ a bouleversé la version initiale. Bien que la Constitution de 1959, avant le référendum de 2002 (A) ne mentionne pas expressément les droits de l'Homme et l'engagement de l'État tunisien à les respecter, la révision suscitée par le référendum (B) affirme l'engagement de la Tunisie découlant de la clause « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE, sans prévoir toutefois de garanties concrètes à cet engagement.

⁷⁵⁷ Ferhat HORHANI, « La constitution tunisienne et les traités après révision du premier juin 2002 », in *Annuaire français de droit international*, volume 50, 2004, p. 163.

⁷⁵⁸ Le référendum constitutionnel tunisien de 2002, organisé à l'initiative du président Zine el-Abidine BEN ALI qui l'a annoncé le 7 novembre 2001, s'est tenu le 26 mai 2002. Il s'agit du premier référendum de l'histoire du pays, suite auquel la révision de la constitution est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2002.

A. La Constitution tunisienne avant le référendum de 2002

Au moment de la conclusion de l'accord d'association avec l'Union européenne, la Constitution tunisienne de 1959 était en vigueur dans sa version initiale, version adoptée par l'Assemblée constituante peu d'années après l'indépendance de la Tunisie⁷⁵⁹. La promulgation du texte de cette Constitution a été un acte novateur dans le système juridique tunisien : en effet, l'abolition de la monarchie beylicale et l'instauration du régime républicain étaient les points phares du texte adopté par la Constitution. L'établissement de la première République tunisienne a été un processus prometteur : se mettaient en place une démocratie et d'un État de droit. C'est ainsi que le préambule de la Constitution de 1959 proclame la volonté du peuple tunisien « *de consolider l'unité nationale et de demeurer fidèle aux valeurs humaines qui constituent le patrimoine commun des peuples attachés à la dignité de l'Homme, à la justice et à la liberté et qui œuvrent pour la paix, le progrès et la libre coopération des nations (...) le régime républicain constitue la meilleure garantie pour le respect des droits de l'Homme* »⁷⁶⁰. Ce préambule, bien qu'il représente une nouvelle page dans l'histoire de la Tunisie, reste pourtant timoré par rapport à l'affirmation de l'engagement de l'État en matière de protection des droits de l'Homme. En fait, la proclamation du préambule est en retrait, si on la compare à la version initiale préparée par le rapporteur de la commission de la rédaction. Ce dernier avait présenté son rapport lors de la séance du 18 juillet 1956 dans lequel il affirmait un attachement plus significatif aux droits de l'Homme en tant que valeurs universelles⁷⁶¹. Ainsi, la volonté était plutôt orientée vers l'attachement de l'État aux valeurs universelles des droits de l'Homme en référence à la Charte des Nations Unies⁷⁶². Cette idée a été contestée, et l'Assemblée constituante s'est montrée très réticente quant à la référence aux règles internationales relatives aux droits de l'Homme.

Il s'avère donc que la Constitution tunisienne de 1959 est formellement détachée par rapport au droit international des droits de l'Homme car elle ne fait à aucun moment référence aux normes internationales relatives aux dits droits. Toutefois, l'absence de cette référence n'a pas empêché le constituant de proclamer les mêmes droits que ceux contenus dans les textes fondamentaux en matière de droits de l'Homme⁷⁶³. En premier lieu, le préambule de la Constitution a réalisé l'association entre le respect des droits de l'Homme et le régime républicain de l'État. Certains auteurs envisagent d'ailleurs la forme républicaine de l'État comme une garantie substantielle

⁷⁵⁹ La Constitution a été promulguée le premier juin 1959 en vertu de la loi no 59-57 parue au Journal officielle de la République tunisienne.

⁷⁶⁰ Voir préambule de la constitution tunisienne de 1959.

⁷⁶¹ Salwa HAMROUNI, op. Cit. p. 54.

⁷⁶² Voir « Les débats de la constituante », 18 juillet 1956, p. 156-157, traduit de l'arabe par Salwa HAMROUNI.

⁷⁶³ Salwa HAMROUNI, op. Cit. p. 55.

du respect des droits de l'Homme⁷⁶⁴. Même si la forme républicaine de l'État ne représente pas à elle seule une preuve suffisante pour confirmer le respect des droits de l'Homme dans l'ordre juridique tunisien, certaines doctrines trouvent dans la République un champ fécond à l'accroissement des principes fondamentaux. C'est ainsi que la professeure Salsabil KLIBI affirme qu'« *il est indispensable que les droits de l'Homme soient des principes républicains par excellence* »⁷⁶⁵. Par contre, sans entrer dans un débat qui relèverait davantage des sciences politiques, la Constitution tunisienne de 1959 consacre ses articles 5 à 17 à la proclamation des droits fondamentaux. L'article 5 affirme que « *La République Tunisienne garantit l'inviolabilité de la personne humaine et la liberté de conscience, et protège le libre exercice des cultes, sous réserve qu'il ne trouble pas l'ordre public* » ; et l'article 8 prévoit que : « *Les libertés d'opinion, d'expression, de presse, de publication, de réunion et d'association sont garanties et exercées dans les conditions définies par la loi, le droit syndical Est garanti* ». Ces deux articles témoignent bien la volonté du constituant de consacrer des principes fondamentaux dans la loi suprême en Tunisie. En revanche, l'article 7, qui a une portée générale, prévoit que « *les citoyens exercent la plénitude de leurs droits dans les formes et conditions prévues par la loi. L'exercice de ces droits ne peut être limité que par une loi prise pour la protection des droits d'autrui, le respect de l'ordre public, la défense nationale, le développement de l'économie et le progrès social* ». Cet article mérite d'être analysé car il reflète, en réalité, la philosophie générale de la Constitution de 1959 concernant la question des droits de l'Homme⁷⁶⁶. Bien que certains auteurs estiment que cet article concrétise la volonté du constituant de « *réaliser un équilibre entre la liberté et le pouvoir* »⁷⁶⁷, il est clair que la Constitution proclame des droits avec des limites liées à certaines notions au contenu variable, à savoir l'ordre public ou la défense nationale. Cela peut, non seulement, encadrer l'étendue juridique du droit mais, surtout, vider le droit de son sens. Cette même pratique est à l'œuvre dans l'article 8 de la Constitution qui régleme la question des libertés d'opinion, d'expression, de presse, de réunion et d'association, ainsi que le droit syndical et les partis politiques. Cet article présente un intérêt particulier du fait qu'il a été le sujet de débats houleux au sein du Conseil d'association. Plusieurs critiques ont été adressées de la part de l'Union européenne sur la restriction de la liberté de la presse et des libertés politiques et syndicales ; le Conseil d'association Tunisie-UE a rappelé que le partenaire tunisien s'est engagé à « *renforcer la démocratie et le pluralisme politique par le développement de la participation à la vie politique* »

⁷⁶⁴ Voir Salsabil KLIBI, « Les principes républicains », in. La République, Tunis, C.P.U. 1997, pp. 43-56.

⁷⁶⁵ Idem.

⁷⁶⁶ Salwa HAMROUNI, op. Cit. p. 56.

⁷⁶⁷ Voir Abdelfatteh AMOR, « La question de l'équilibre entre le pouvoir et la liberté dans la constitution tunisienne », in. R.T.D. 1983, pp. 17-25.

et l'adhésion à l'ensemble des droits de l'Homme et des libertés fondamentales »⁷⁶⁸. Suite à ces appels lancés par le partenaire européen, l'article 8 de la Constitution de 1959 a été révisé⁷⁶⁹ ; il a d'ailleurs été le seul article relatif aux droits fondamentaux qui ait fait l'objet d'une révision. Afin de réviser ledit article, il a été décidé de s'inspirer de l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, et de l'article 21 du Pacte international des droits civils et politiques en intégrant la question des partis politiques, dans le cadre de la liberté d'association. Cependant, l'article 8 (révisé) impose certaines obligations à la charge des partis, dont, notamment, la condition du respect des droits de l'Homme et des principes relatifs au statut personnel⁷⁷⁰. De ce fait, la professeure Salwa HAMROUNI déclare que « *indépendamment du fait que cet article n'est pas totalement respectueux des droits de la personne humaine, nous pouvons situer cette révision dans un contexte politique marqué par la montée du mouvement islamique dont la pensée se situe aux antipodes de la philosophie des droits de l'Homme liée au monde occidental et libéral* »⁷⁷¹. Le gouvernement tunisien essaiera, à chaque reprise, de justifier les limitations des droits fondamentaux en évoquant le danger islamiste et la stabilité politique en Tunisie, surtout vis-à-vis du partenaire européen.

En revanche, une chose est sûre : la Constitution tunisienne de 1959 a proclamé des droits fondamentaux prévus par la Déclaration universelle des droits de l'Homme ou par le pacte des droits civils et politiques, en vue de montrer à son partenaire européen que le texte suprême tunisien respectait bien des droits mondialement reconnus. C'est ainsi que l'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance (article 9), la liberté de circulation et du choix du domicile (article 10), le droit de la défense (article 12), la légalité des délits et des peines (article 13), le droit aux élections libres et secrètes (articles 18 et 19) ont été prévus. Prévoir ces droits fondamentaux dans la Constitution tunisienne de 1959 montre clairement que la volonté du constituant était d'établir un tri dans les droits de l'Homme et des principes fondamentaux. En fait, en plus de la restriction des droits et libertés politiques (notamment la liberté syndicale et la liberté de créer des partis politiques), les droits dits de deuxième et troisième générations font défaut dans la Constitution de 1959. C'est ainsi que plusieurs auteurs ont constaté un certain désengagement du constituant par rapport aux droits économiques, sociaux et culturels, car le préambule constitue la seule occasion où certains de ces droits sont cités⁷⁷². Effectivement, ces droits de deuxième et troisième générations ont été négligés dans la Constitution tunisienne, hormis dans l'article 14 qui prévoit expressément l'obligation de l'État de garantir le droit de

⁷⁶⁸ Voir le rapport REMDH, sur : <http://www3.e-joussour.net/node/5746>

⁷⁶⁹ Les paragraphes 3,4,5,6 et 7 ont été ajoutés par la loi constitutionnelle n° 97-65 du 27 octobre 1997.

⁷⁷⁰ Salwa HAMROUNI, op. Cit. p. 57.

⁷⁷¹ *Ibid.*

⁷⁷² Voir Abdelfatteh AMOR, « Les droits de l'Homme de la troisième génération », R.T.D, 1986, pp. 13-65.

propriété. L'absence des droits économiques, sociaux et culturels dans le texte de la Constitution n'a pas empêché la présence de ces droits dans les débats de l'Assemblée constituante. En effet, lors de la première lecture de la Constitution, l'article 19, qui faisait partie du premier chapitre, prévoyait que « *l'enseignement, la santé et le travail sont des droits de tous les citoyens et des obligations à sa charge, l'État veille à leur garantie* ». Toutefois, certains députés ont clairement refusé d'alourdir la tâche du jeune État par des obligations qu'il ne pourrait probablement pas supporter⁷⁷³.

Par conséquent, bien que les droits économiques, sociaux et culturels ne fassent pas l'unanimité quant à leur inscription dans les différentes constitutions dans le monde, il est plutôt plus opportun de garantir ces droits à travers des mécanismes prévus par le texte suprême. A ce titre, et contrairement aux autres constitutions - à l'instar de la Constitution italienne, par exemple - la Constitution tunisienne de 1959 est loin de prévoir un quelconque moyen garantissant le respect des droits proclamés. La Constitution tunisienne est assez décevante à cet égard, et ce, pour deux raisons : d'une part, la Constitution en elle-même ne consacre aucun mécanisme de sanction en cas de violation des droits proclamés ; d'autre part, l'organisation de ces droits est attribuée à des structures infra-constitutionnelles sans aucun contrôle⁷⁷⁴. En effet, l'inscription de quelques droits fondamentaux dans la Constitution octroie à ces droits une valeur constitutionnelle et donc une supériorité par rapport aux différents textes juridiques hiérarchiquement inférieurs. Cependant, certains droits fondamentaux proclamés par des conventions internationales ratifiées par la Tunisie n'ont pas de valeur constitutionnelle, alors qu'ils sont intégrés dans l'ordre juridique interne au travers de la Constitution. Ces conventions ont, selon l'article 32 de la Constitution, « *une autorité supérieure à celle des lois sous réserve de leur application par l'autre partie* »⁷⁷⁵. Cet article pose plusieurs problèmes : d'abord, citer les conventions ratifiées par la Tunisie sans plus de précisions pourrait aboutir à mettre sur le même pied d'égalité les conventions concernant la coopération technique et celles portant sur l'engagement de la Tunisie envers la question des droits de l'Homme. Pourtant la différence est de taille⁷⁷⁶.

La Constitution tunisienne ne semble pas prendre cette différence en considération lorsqu'elle pose la condition de la réciprocité. Il est généralement admis que les conventions relatives aux droits de l'Homme font partie de ce que la doctrine appelle les « traités lois » ou les « traités normatifs », dans le sens où ils ne créent pas d'équilibre contractuel entre les parties mais, plutôt, une situation objective indépendante des intérêts particuliers des États. Ainsi, la réciprocité ne

⁷⁷³ Salwa HAMROUNI, op. Cit. p. 58.

⁷⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁷⁵ Article 31 de la Constitution de 1959 tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 97-65 du 27 octobre 1997.

⁷⁷⁶ Salwa HAMROUNI, op. Cit. p. 61.

doit pas jouer à cet égard⁷⁷⁷. Or, rien de tel n'est prévu par la Constitution tunisienne, ce qui est réducteur par rapport à la supériorité des conventions aux lois. Il s'avère donc que cette condition introduite dans la Constitution pourrait anéantir la garantie des droits de l'Homme si elle est invoquée pour se soustraire à certaines obligations relatives aux dits droits⁷⁷⁸.

Ensuite, la disposition de l'article 31 de la Constitution différencie deux catégories de droits : ceux qui sont expressément énoncés dans le texte de la Constitution, et qui ont donc une valeur constitutionnelle, et ceux qui sont intégrés dans l'ordre juridique interne avec un rang supra législatif et infra-constitutionnel⁷⁷⁹. Cela donne un schéma différent quant à la hiérarchisation des normes selon la Constitution tunisienne, dans la mesure où il consacre une hiérarchie non pas en fonction de la nature des droits mais en fonction de leur source ou de leur provenance⁷⁸⁰. C'est ainsi que le droit à la vie, par exemple, se présente dans un rang inférieur par rapport au droit syndical prévu par la Constitution. Pire encore, la Constitution tunisienne ne précise pas de mécanismes de garantie des droits fondamentaux proclamés dans le texte suprême de l'État. Même si les obligations à la charge de l'État en matière de respect des droits de l'Homme sont des obligations abstraites, dans la mesure où l'État est libre de la manière de les garantir, l'ordre juridique interne doit être conforme aux droits proclamés. En revanche, l'histoire des libertés publiques et des droits fondamentaux en Tunisie montre qu'il y a bien eu des lois non conformes à la Constitution. Le professeur Daly JAZY a présenté plusieurs exemples notamment ceux de la sûreté individuelle, de la liberté de la presse, de la liberté de circulation et de la liberté d'association⁷⁸¹. Il suffit, à cet égard, de citer la loi relative aux associations du 2 avril 1992 qui a été indirectement sanctionnée par le juge administratif tunisien, car il l'a jugée contraire à la DUDH. D'ailleurs, la violation de certains droits de l'Homme provient aussi du pouvoir réglementaire : l'arrêt *Rafaa Ben Achour et autres contre le Ministre de l'enseignement supérieur du tribunal administratif*, du 27 juin 1990⁷⁸², prouve que le pouvoir exécutif viole les droits fondamentaux à travers des textes réglementaires. Les violations des droits fondamentaux, y compris ceux qui sont inscrits dans le texte de la Constitution de 1959, sont nombreuses, les mécanismes garantissant le respect de ces droits étant quasi inexistantes. L'absence d'une Cour

⁷⁷⁷ Voir, Frédéric SUDRE, « Constitutions et protection internationale des droits de l'Homme », in *Constitution et droit international, Recueil des cours de l'Académie Internationale de droit constitutionnel*, n° VIII, C.P.U, Tunis, 2000, pp. 210 et 211.

⁷⁷⁸ Salwa HAMROUNI, op. Cit. p. 61.

⁷⁷⁹ Idem.

⁷⁸⁰ Idem.

⁷⁸¹ Voir, Daly JAZY, « Les rapports entre l'Etat et le citoyen dans la Tunisie indépendante : le problème des libertés publiques », Thèse de Doctorat, faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1982.

⁷⁸² Recours en excès de pouvoir, *Rafaa Ben Achour et autres c/ Ministre de l'enseignement supérieur* du 27 juin 1990.

constitutionnelle en Tunisie laisse la porte ouverte à des violations répétées des droits fondamentaux proclamés par la Constitution de 1959.

B. La Constitution tunisienne après le référendum de 2002

Le Parlement tunisien a adopté la loi constitutionnelle 97/65 du 27 octobre 1997, loi qui approuve l'extension de la procédure du référendum à la révision de la Constitution. Dès lors, l'article 76 nouveau de la Constitution de 1959 donne la possibilité au chef de l'État de soumettre à référendum des projets de révision de la Constitution. Cette réforme de 1997 a pris tout son sens en juin 2002 : elle a permis au président Ben Ali d'organiser un référendum relatif à sa nouvelle réforme constitutionnelle dont le principal objectif était de lui permettre de briguer un quatrième mandat⁷⁸³. Bien que tous les auteurs s'accordent sur le fait que l'amendement le plus important touchait l'article 39 de la Constitution de 1959, amendement supprimant la limitation à trois mandats présidentiels, le référendum a fait entrer des modifications considérables dans la Constitution de 1959. Sans détailler l'impact du référendum de 2002 sur l'ordre juridique tunisien du point de vue politique, ni les contours des aspects politiques de ce référendum, il convient d'observer que ce dernier a eu des effets juridiques indiscutables sur l'ordre constitutionnel tunisien, en rapport avec l'accord d'association avec l'Union européenne, et de par ses répercussions dans l'ordre juridique tunisien. Les nouvelles dispositions de la Constitution de 1959, telles qu'elles ont été révisées suite au référendum, pourraient-elles concrétiser l'engagement de la Tunisie à respecter les droits de l'Homme en vertu de l'article 2 de l'accord d'association avec l'Union européenne ?

L'accord d'association Tunisie-UE, conclu en 1995, a été considéré, dans un premier temps, comme incompatible avec la Constitution tunisienne dans sa version de 1959. Le référendum de 2002 a certainement permis de diriger les dispositions de la loi suprême tunisienne vers la mise en conformité avec les règles modernes du droit international, notamment en matière de droits de l'Homme et de principes fondamentaux. Néanmoins, le professeur Ferhat HORCHANI estime que : « *sur la question relative aux répercussions de l'accord d'association avec l'UE, la constitution est totalement muette. Pourtant cet accord est de nature à créer dans une logique de réciprocité globale un ordre intermédiaire entre l'ordre international classique et l'ordre constitutionnel. Certes, le droit communautaire n'est encore qu'un relais du droit international, mais le juge tunisien sera inévitablement appelé à se prononcer sur « ce droit de l'association »* »

⁷⁸³ Éric GOBE, « Chronique politique Tunisie 2002 : un référendum pour quoi faire ? », article disponible sur : http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-2002-40_06.pdf

général tant par l'accord d'association lui-même que par les actes dérivés de cet accord »⁷⁸⁴. Effectivement, peu après l'entrée en vigueur de l'accord d'association Tunisie-UE, en 1998, la question de son application directe dans l'ordre juridique tunisien s'est posée. Étant donné que le juge tunisien rejette, de manière générale, l'application directe des accords internationaux, les nouvelles modifications apportées par le référendum au texte de la Constitution constituaient un espoir : permettre l'applicabilité des dispositions de l'accord d'association avec l'Union européenne. Cet espoir a été étayé par le dynamisme du juge tunisien en la matière. En fait, le Tribunal administratif, dans son arrêt du 8 octobre 1996⁷⁸⁵, a rejeté l'application directe de l'article 2 de la DUDH en se fondant sur le fait que cette dernière ne représente pas une convention internationale, au sens de l'article 32 de la Constitution, et ne fait pas partie de l'ordre juridique tunisien. Bien que cette argumentation soit critiquable, on peut estimer *a contrario* que cet obstacle ne se pose pas pour ce qui a trait à l'accord d'association, le juge tunisien pouvant reconnaître l'application directe en se fondant sur la même démarche que le juge européen pour les accords similaires⁷⁸⁶.

La situation est plus claire, en revanche, en ce qui concerne l'invocabilité directe des dispositions de l'accord d'association par les justiciables européens devant les tribunaux tunisiens. C'est l'article 8 de l'accord d'association Tunisie-UE, article qui prévoit clairement que « *aucun nouveau droit de douane à l'importation, ni taxe d'effet équivalent n'est introduit dans les échanges entre la Communauté européenne et la Tunisie* » à partir de l'entrée en vigueur de l'accord. Cet article, clair pour les taxes et les droits douaniers, ne s'applique malheureusement pas au respect des droits de l'Homme plébiscité par l'article 2 de l'accord d'association. Il est donc opportun de traiter cette question en partant du rapport existant entre la Constitution tunisienne, après sa révision en 2002, et les actes dérivés de l'accord d'association. La question du respect et de la promotion des droits de l'Homme, comme de l'État de droit, fait essentiellement l'objet de décisions du Conseil d'association et du Comité d'association, institués par l'accord d'association lui-même, et chargés de sa mise en œuvre. D'ailleurs, l'article 10 du règlement intérieur du Conseil d'association, et l'article 8 du règlement du Comité, précisent que les décisions sont prises d'un commun accord par les partenaires, et peuvent être publiées au Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT). Dans la mesure où il s'agit d'actes dérivés d'un traité ratifié, le nouvel article 32 de la Constitution tunisienne permet d'admettre leur supériorité par rapport à la loi. Cette analyse a été admise par la CJCE, en ce qui concerne une décision du Conseil d'association CE-Turquie, dans un arrêt du 10

⁷⁸⁴ Ferhat HORCHANI, op. Cit. p. 164.

⁷⁸⁵ Arrêt du Tribunal administratif *Abdel W c/ Ministre de la défense nationale* du 8 octobre 1996, affaire n° 3097, Collection p. 365.

⁷⁸⁶ Ferhat HORCHANI, op. Cit. p. 164.

septembre 1996⁷⁸⁷, arrêt dans lequel est confirmé que « *les décisions du Conseil d'association sont des actes arrêtés par un organe prévu par l'accord et pour l'adoption desquels cet organe a été habilité par les parties contractantes. Mettant en œuvre les objectifs fixés par l'accord, ces décisions se rattachent directement à ce dernier et ont pour effet (...) d'engager les parties contractantes* ».

Dans le même sens, les articles 80 et 83 de l'accord d'association Tunisie-UE précisent que « *les parties contractantes sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de ces décisions* », c'est-à-dire que les parties sont tenues de transposer dans leurs ordres juridiques les décisions prises par le Conseil ou le Comité d'association⁷⁸⁸. Ces dispositions sont en harmonie avec la lecture du nouvel article 32 de la Constitution tunisienne de 1959 (après le référendum) : cet article 32 de la Constitution tunisienne, qui approuve la suprématie éventuelle des actes dérivés de l'accord d'association par rapport aux normes internes, donne l'occasion à une certaine doctrine de demander un alignement plus prononcé de la législation tunisienne sur la réglementation européenne, et ce dans tous les domaines. Cette doctrine estime que la transposition des règles européennes dans l'ordre législatif et administratif tunisien est irréversible, en particulier en matière de commerce extérieur, d'harmonisation de la nomenclature douanière, etc. En outre, cette transposition est de nature à réduire considérablement la liberté de l'État, et à réadapter des règles essentielles posées par la Constitution⁷⁸⁹. Néanmoins, la transposition des règles du droit de l'Union européenne dans le champ des droits de l'Homme et de l'État de droit dans l'ordre juridique tunisien demeure ambiguë. Il est vrai que l'accord d'association avec l'Union européenne concrétise un nouveau type de partenariat fondé sur l'alignement législation tunisienne / législation européenne ; cependant, l'ordre constitutionnel tunisien n'a pas évolué dans le sens de cet alignement, même après la révision de 2002. C'est ainsi que le référendum de 2002 n'a abrogé ni modifié la règle de la réciprocité exigée pour la mise en œuvre des accords internationaux conclus par la Tunisie. Dans ce sens, la Commission chargée de préparer le projet de révision de la Constitution de 1959 a présenté au gouvernement la problématique du sort des traités multilatéraux, suite à la mise en œuvre de la condition de réciprocité, ainsi que l'inopportunité de cette règle à l'égard de l'accord d'association avec l'Union européenne, accord qui nécessite un régime spécial. Le premier ministre l'a admise pour les traités multilatéraux envers l'État qui n'avait pas exécuté ses engagements, mais sans donner de réponse claire à propos de l'accord d'association avec

⁷⁸⁷ CJCE, arrêt du 10 septembre 1996, *Taflan-Met et al. c/ Bestuur van de Sociale Verzekeringbank*, aff. C-277/94, Rec., p. I-4085.

⁷⁸⁸ Ferhat HORCHANI, op. Cit. p. 166.

⁷⁸⁹ Idem.

l'Union⁷⁹⁰. Cependant, une grande partie de la doctrine en Tunisie plaide pour une « ouverture » constitutionnelle permettant l'introduction des normes européennes, essentiellement en matière de droits fondamentaux, afin de mettre en œuvre l'accord d'association dans l'ordre juridique tunisien. C'est pourquoi le professeur Farhat HORCHANI estime : « *L'accord d'association de 1995 marque le point de départ d' « un droit de l'association » en formation, il est de nature à mettre en œuvre l'insertion des normes communautaires, c'est-à-dire l'accord lui-même en tant qu'acte cadre (ou umbrella agreements), mais surtout une série d'accords dérivés, dans l'ordre juridique tunisien* »⁷⁹¹. Or, l'idée de créer une conciliation entre ce « droit de l'association » et l'ordre constitutionnel tunisien paraît quasiment impossible au prisme de la Constitution de 1959. Bien que le référendum de 2002 ait donné un nouveau visage à la Constitution dans sa version initiale, l'absence d'une Cour constitutionnelle reste un handicap majeur pour un système constitutionnel tunisien refermé sur lui-même. D'ailleurs, l'établissement du Conseil constitutionnel, en 1995, par la loi constitutionnelle n° 95-90 du 6 novembre 1995, n'a fait que compliquer le schéma constitutionnel tunisien quant aux garanties constitutionnelles des droits fondamentaux. Ce conseil constitutionnel examine la constitutionnalité des lois votées par le Parlement, ou des lois soumises directement par le chef de l'État ; cependant, le rôle de cet organe est considéré comme fictif, car l'article 75 de la Constitution précise que le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres dont quatre sont désignés par le président de la République.

Du fait de sa composition, le Conseil constitutionnel ne peut pas se substituer à jouer le rôle d'une Cour constitutionnelle, Cour qui garantit le respect du texte suprême et la constitutionnalité des lois, ce qui pose effectivement le problème de la consécration concrète des droits fondamentaux dans la Constitution tunisienne. L'exemple de l'article 5 de la Constitution illustre l'embarras quant à la garantie du respect des droits de l'Homme en Tunisie. Les paragraphes 1, 2 et 3 ajoutés à l'article 5 de la Constitution, suite au référendum de 2002, prévoient que « *La République Tunisienne garantit les libertés fondamentales et les droits de l'Homme dans leur acception universelle, globale, complémentaire et interdépendante.*

La République Tunisienne a pour fondements les principes de l'État de droit et du pluralisme et œuvre pour la dignité de l'Homme et le développement de sa personnalité.

L'État et la société œuvrent à ancrer les valeurs de solidarité, d'entraide et de tolérance entre les individus, les groupes et les générations ». Pourtant, la révision n'a pas touché au paragraphe 4 de ce même article, qui prévoit : « *La République Tunisienne garantit l'inviolabilité de la personne humaine et la liberté de conscience, et protège le libre exercice des cultes, sous réserve*

⁷⁹⁰ Voir, JORT n° 37 du 15 juillet 1997.

⁷⁹¹ Farhat HORCHANI, op. Cit. p. 168.

qu'il ne trouble pas l'ordre public ». Dès lors, la réserve de « trouble à l'ordre public » demeure une notion vague et ambiguë en l'absence de Cour constitutionnelle permettant la clarification, par le juge, de l'utilisation de cette notion par le juge. Or, le prétexte de troubles à l'ordre public a longtemps été utilisé comme argument du pouvoir en place en vue de limiter certains droits fondamentaux, notamment les droits civils et politiques, et dans l'esprit, d'éliminer les opposants politiques. Cela constitue un argument de plus pour ceux qui résument le référendum de 2002 à une simple intention : celle de permettre au président Ben Ali de se briguer un mandat supplémentaire. Certes, les raisons et les enjeux politiques n'intéressent pas la présente étude ; cependant, il est légitime de remarquer que la révision de 2002 de la Constitution suscite plusieurs interrogations quant aux garanties constitutionnelles du respect des droits de l'Homme, et il n'est pas certain que toutes les difficultés, dans ce domaine, soient aplanies⁷⁹². Au-delà du débat acharné engagé entre les doctrines, influencées de près ou de loin par les enjeux politiques du référendum de 2002, le juge tunisien doit faire en sorte que la Constitution tunisienne concrétise l'engagement du pays à respecter les droits de l'Homme et l'État de droit, et ce à travers l'« élément essentiel » de l'accord d'association avec l'Union européenne. Bien que la politique et l'économie aient leur mot à dire, c'est au juge qu'incombera, spécifiquement, la difficile tâche d'indiquer la meilleure voie vers l'ancrage juridique de la Tunisie dans son environnement, en particulier euro-méditerranéen. Seul l'usage que fera le juge du texte constitutionnel pourra corriger ses défauts, fera avancer, ou reculer, l'idée de l'État de droit en Tunisie⁷⁹³.

Toutefois, l'absence de Cour constitutionnelle, et le faible niveau de pratique du juge administratif tunisien en cette matière, sont des faits qui laissent à penser que les garanties du respect des droits de l'Homme par la Constitution tunisienne, même après le référendum de 2002, sont plutôt artificielles. De surcroît, la prédominance de la logique politique du traitement du sujet des droits fondamentaux et de l'État de droit camoufle l'incapacité de l'ordre constitutionnel tunisien à établir des mécanismes concrets et efficaces, afin d'imposer le respect desdits droits, et de sanctionner les cas de violations de ces droits.

Paragraphe 2 : La Constitution tunisienne de 2014 sous l'influence de l'accord d'association

La Constitution tunisienne de 2014 a été le fruit d'une révolution qui a bouleversé le pays, après la chute du pouvoir en place depuis 1987, et la fuite du président Ben Ali, le 14 janvier 2011.

⁷⁹² Idem, p. 170.

⁷⁹³ Idem, p. 171.

Une nouvelle ère politique s'ouvre, et se veut en rupture totale avec le régime qui était en place, considéré comme autoritaire, voire totalitaire. Il a été décidé qu'à une nouvelle ère devait correspondre une à nouvelle Constitution, texte qui garantirait mieux les droits et les libertés que la première Constitution tunisienne de 1959, qui serait un rempart contre une nouvelle dictature, et qui prendrait en considération les demandes vitales et fondamentales pour lesquelles le peuple s'était révolté et pour lesquelles le sang avait coulé⁷⁹⁴.

L'adoption, le 26 janvier 2014, de la nouvelle Constitution de la Tunisie symbolise le passage à la deuxième République. En effet, la rédaction de cette nouvelle Constitution a été confiée à une Assemblée constituante, élue par le peuple à cet effet, et composée de nombreuses mouvances politiques et idéologiques traduisant la diversité du paysage politique tunisien. Au cours de la rédaction de la nouvelle Constitution, la société tunisienne a traversé plusieurs événements sociétaux et politiques qui sont venus alimenter les demandes populaires, et rehausser le niveau d'exigence du nouveau texte suprême⁷⁹⁵. A l'instar de la liberté de culte, plusieurs sujets relatifs aux droits fondamentaux ont fait l'objet de débats houleux dans l'hémicycle de l'Assemblée constituante. Sans détailler les enjeux politiques qui entouraient le processus du passage à la deuxième République en Tunisie, on peut dire que la nouvelle Constitution tunisienne représente un ensemble de compromis en matière de droits de l'Homme et de libertés fondamentales. En outre, la communauté internationale a salué l'audace de ce nouveau texte en matière de droits fondamentaux et d'État de droit. Le partenaire européen a compté parmi les acteurs les plus déterminés pour faire aboutir le texte final de la Constitution de 2014 : en effet, l'Union européenne a mis à disposition de l'Assemblée constituante et de l'autorité post-révolution tunisienne des moyens techniques et logistiques, ceci afin de contribuer à une transition démocratique réussie. C'est ainsi que les différentes commissions de rédaction de la Constitution, au sein de l'Assemblée constituante, ont été assistées par différentes délégations européennes portant expertise en matière de droit constitutionnel, de droit des libertés fondamentales...

Le nouveau texte présente des avancées indéniables, notamment sur les dispositions relatives aux valeurs, droits et libertés sous l'impulsion des orientations de l'Union européenne (A), même si de nouveaux défis liés à la transition démocratique ont vu le jour (B).

⁷⁹⁴ Syrine ISMAILI-BASTIEN, « Droits et libertés : analyse des avancées de la nouvelle constitution tunisienne », article publié le 31 mars 2014, sur : www.leaders.com.tn

⁷⁹⁵ Idem.

A. Les avancées en matière de droits et libertés sous l'impulsion des orientations de l'UE

Dès le préambule, les constituants se déclarent fidèles, entre autres, aux valeurs humaines et aux principes universels des droits de l'Homme. Ils affirment poser, à travers la Constitution, les fondements d'un régime où sont garantis la liberté d'association, les libertés et les droits de l'Homme, l'égalité en droits et devoirs entre tous les citoyens tunisiens⁷⁹⁶. De plus, les constituants ont affirmé l'attachement de la Tunisie au processus de Barcelone, et son ancrage au partenariat euro-méditerranéen, aussi, par conséquent, au respect des engagements de l'association avec l'Union européenne. C'est pourquoi la nouvelle Constitution consacre tout un chapitre (le chapitre II) à énumérer dans une liste exhaustive les droits et les libertés du citoyen tunisien. A cet égard, la nouvelle Constitution a confirmé la liberté de conscience et le libre exercice des cultes, déjà garantis dans la Constitution de 1959, mais elle a supprimé la réserve relative aux « troubles à l'ordre public ». Elle affirme également que l'État est, désormais, le gardien de la religion et le protecteur du sacré. Renforcer le rôle de l'État dans la garantie des droits individuels des citoyens est donc une avancée non négligeable dans la Constitution de 2014. L'article 21 de cette nouvelle Constitution précise : « *L'État garantit aux citoyens les libertés et les droits individuels et collectifs. Il leur assure les conditions d'une vie décente* ». De plus, à travers les 29 articles inclus dans le chapitre II de la nouvelle Constitution, les constituants ont traduit la volonté de garantir dans le texte suprême non seulement les droits et libertés dits classiques, mais aussi la nouvelle génération des droits fondamentaux, à caractère socio-culturel. L'article 22 prévoit ainsi que « *le droit à la vie est sacré* ». Ce droit est néanmoins accompagné d'exceptions fixées par la loi s'opérant dans les cas extrêmes, tels que la défense de la sécurité nationale, de l'ordre public... Certains regrettent, à ce propos, que les constituants n'aient pas franchi la dernière étape : l'abolition de la peine de mort en Tunisie, alors que l'abolition est de fait depuis 1991⁷⁹⁷.

En revanche, l'article 23 garantit la dignité et l'intégrité physique des personnes, et affirme le fait que le crime de torture est imprescriptible. Il s'agit d'une réponse favorable aux demandes récurrentes de la part des composantes de la société civile, notamment l'organisation tunisienne de lutte contre la torture. En outre, la nouvelle Constitution tunisienne inscrit, pour la première fois, le droit à la confidentialité des correspondances, des communications et des données personnelles dans l'article 24. Cette nouveauté n'est pas la seule à citer ; l'article 32 vient garantir le droit à l'information et à l'accès à l'information. Il concerne un droit fondamental mais

⁷⁹⁶ Idem.

⁷⁹⁷ Idem.

longtemps violé par le passé, d'où l'importance de l'ériger comme principe constitutionnel⁷⁹⁸. Corollaire à ce droit, la liberté de la recherche scientifique est protégée par l'article 32, une liberté qui, traditionnellement, ne figurait pas dans le texte suprême de la Tunisie mais qui était protégée au sein de lois spécifiques⁷⁹⁹.

Dans le même ordre d'idée, l'article 31 fait écho aux revendications du peuple tunisien : il vise l'obligation de garantir, dans le texte suprême, les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication. Ces droits et libertés faisaient souvent défaut dans la pratique, car la Constitution de 1959 conditionnait l'exercice de ces droits dans « les conditions définies par la loi » ; or, les lois limitaient significativement les garanties de l'exercice de ces droits. C'est pourquoi les experts en droit constitutionnel, avec l'aide de l'expertise européenne en la matière, plaident pour des garanties législatives qui consolident les droits inscrits dans la nouvelle Constitution. L'enjeu est beaucoup plus important en ce qui concerne les droits civils et politiques ; en effet, la Constitution de 2014 garantit la liberté de constituer des partis politiques, des associations et des syndicats à travers les articles 35 et 36. A ces droits s'ajoute la liberté de rassemblement et de manifestation pacifique, dans l'article 37. L'inscription de l'ensemble de ces droits fondamentaux représente une avancée inédite dans l'ordre juridique tunisien. Naguère, le pouvoir du parti unique a été une barrière infranchissable contre le pluralisme politique en Tunisie à cause des lois répressives, les partis politiques d'opposition étaient quasi-inexistants.

Par ailleurs, l'article 21 de la nouvelle Constitution affirme, pour la première fois dans un texte suprême dans tout le monde arabo-musulman, l'égalité entre les citoyennes et les citoyens « *en droits et en devoirs devant la loi sans discrimination* ». La disposition de cet article est confortée par celle de l'article 46 : ce dernier prévoit que « *L'État s'engage à protéger les droits acquis de la femme et veille à les consolider et les promouvoir. L'État garantit l'égalité des chances entre l'homme et la femme pour l'accès aux diverses responsabilités et dans tous les domaines. L'État s'emploie à consacrer la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues. L'État prend les mesures nécessaires en vue d'éliminer la violence contre la femme* ». Ces deux articles, considérés comme très novateurs, ont été salués par les institutions européennes et les instances d'association avec l'Union, et notamment par le Conseil d'association. Une même réaction s'est exprimée à propos de l'article 6 de la nouvelle Constitution : cet article prévoit que « *L'État garantit la liberté de conscience et de croyance et le libre exercice du culte et la protège de toute instrumentalisation politique* ». Cet article est situé dans le chapitre I consacré aux principes généraux, et non pas dans le second chapitre, dédié aux droits et libertés : cela

⁷⁹⁸ Idem.

⁷⁹⁹ Idem.

confirme que le principe fondamental de la liberté de conscience est désormais qualifié de principe général de la deuxième République tunisienne. En revanche, l'article 6 précité, a suscité un débat agité, autant dans l'hémicycle de l'Assemblée constituante qu'à l'extérieur. Entre défenseurs de la culture religieuse des ancêtres et adeptes d'un nouveau mode de culte, entre partis affirmant que la liberté de culte est une affaire privée, et ceux qui arguent que la Tunisie est une terre d'Islam, et que sortir de ce cadre n'est pas permis, le compromis devait être trouvé et les valeurs universelles reconnues, rappelées dans une certaine mesure (essentiellement l'article 18 de la DUDH)⁸⁰⁰. C'est pourquoi l'article 6, dans son deuxième alinéa, affirme qu'il est du devoir de l'État de lutter contre la haine, la violence, et de diffuser les valeurs de modération et de tolérance, de veiller à la neutralité des mosquées, à la protection du sacré et à l'interdiction de l'accusation d'apostasie⁸⁰¹. Des doctrines estiment que l'inscription de la liberté de conscience et de croyance dans la nouvelle Constitution est une garantie naissante dans l'ordre juridique tunisien, et, par conséquent, encore fragile, d'où la légitimité de l'intervention de l'État pour la protection des citoyens susceptibles d'être victimes de violence au titre de la liberté de culte⁸⁰². Cependant, une expression de l'article 6 reste ambiguë, et laisse présager l'émergence de problèmes quant à son application. Il s'agit du terme « sacré » : c'est là une notion subjective qui ouvre grand la porte à toutes les interprétations⁸⁰³. Cette ambiguïté de la notion du sacré s'ajoute aux quelques reproches que l'on peut formuler par rapport au texte de la nouvelle Constitution, en ce qui concerne notamment des lacunes quant aux droits des étrangers et aux minorités ethniques et religieuses. Néanmoins, les avancées de la Constitution de 2014 dans le domaine des droits et libertés sont indiscutables, et le partenaire européen a salué, par la voix de ses institutions, les garanties constitutionnelles des droits fondamentaux : ainsi, le Parlement européen, dans sa Résolution du 25 février 2016⁸⁰⁴, considère « *que la transition démocratique tunisienne reste un exemple pour les autres pays de la région, et que le 26 janvier 2014, l'Assemblée nationale constituante a adopté la nouvelle constitution pour la Tunisie, et que celle-ci est exemplaire en matière de protection des droits et libertés* ». En revanche, dans son analyse du texte de la nouvelle Constitution tunisienne, la professeure Syrine ISMAILI-BASTIEN pose une question sensible : le texte de la Constitution, à lui seul, est-il garant d'une transformation sociale, d'un enracinement dans le principe d'inviolabilité des droits essentiels et des libertés fondamentales de l'être humain, de garanties démocratiques ?⁸⁰⁵

⁸⁰⁰ Idem.

⁸⁰¹ Idem.

⁸⁰² Voir Yadh BEN ACHOUR, « Tunisie, une révolution en pays d'Islam », éd. Cérès, 2016, pp 321.

⁸⁰³ Idem.

⁸⁰⁴ Résolution du Parlement européen du 25 février 2016 sur l'ouverture de négociations pour un accord de libre-échange entre l'UE et la Tunisie (2015/2791(RSP)).

⁸⁰⁵ Syrine ISMAILI-BASTIEN, op. Cit.

La question, quoiqu'elle ne mette pas en cause les avancées de la nouvelle Constitution dans le domaine des droits fondamentaux et des libertés publiques, s'avère pertinente dans le sens où l'histoire de l'ordre juridique tunisien a montré que le texte ne suffit pas, et que seule l'application du texte prévaut⁸⁰⁶. En Tunisie, sous la première République, les droits et libertés ont souvent été bafoués et violés alors même que la Constitution les protégeait, en théorie, parfaitement⁸⁰⁷. Dès lors, c'est l'application du texte qui confère une garantie concrète à son contenu. La bonne application des dispositions de la nouvelle Constitution tunisienne dépend, tout d'abord, de l'établissement de la Cour constitutionnelle prévue dans les articles 118 à 124 de la Constitution, puis de la mise en place des structures et institutions garantissant l'État de droit. Le système juridique tunisien voit émerger de nouveaux défis d'ordre constitutionnel et législatif, liés à la transition démocratique.

B. Les nouveaux défis de la transition démocratique

La nouvelle Constitution tunisienne de 2014 est le fruit d'une révolution qui, dans le pays, a bouleversé l'ordre juridique. Le recours à une Assemblée constituante prouve la volonté de rompre avec le système politique et juridique antérieur. Le professeur Jamil SAYAH estime, ainsi, que « *le concept de processus révolutionnaire sous-tend l'image d'un peuple en mouvement. Aussi, est-on en droit de supposer que l'analyse de ce processus en Tunisie n'est pas sans rapport avec la dynamique juridique, qui s'est emparée du pays, après la chute de la dictature, pour rétablir la légalité (...). On savait d'expérience que l'enthousiasme révolutionnaire est rarement porteur de démocratie. Les révolutions ont toujours tourné le dos à la démocratie et imposé une unité, qui ne pouvait être que celle d'une dictature, à la diversité de la société. C'est ce déterminisme historique que les acteurs de la Révolution tunisienne ont voulu rompre* »⁸⁰⁸. Le dynamisme juridique, se traduisant par l'adoption d'une nouvelle Constitution, se trouve confronté, cependant, à des défis majeurs. Les droits civils et politiques en Tunisie étaient souvent l'objet des critiques des institutions européennes : les limitations des libertés politiques, le déroulement des élections, les pratiques démocratiques et l'État de droit... Cela a été une des raisons pour laquelle les constituants ont été extrêmement vigilants lors de la rédaction du texte de la nouvelle Constitution, et, notamment, lors des débats sur les articles touchant à cette matière. Néanmoins, la Tunisie a essayé d'établir un système juridique qui facilite la transition démocratique. C'est d'abord, à travers le texte, tant attendu, de la

⁸⁰⁶ Idem.

⁸⁰⁷ Idem.

⁸⁰⁸ Jamil SAYAH, « La révolution tunisienne : la part du Droit », L'Harmattan, Février 2013, p. 65.

Constitution que les espérances de la mise en œuvre de l'État de droit et la démocratie devraient aboutir. Il s'agit donc d'un défi délicat pour la deuxième République tunisienne. A ce propos, certains auteurs relèvent que « l'État de droit » était un mot invoqué sans cesse sous l'ancien régime, mais si l'on s'en tient à la pratique juridique de ce régime, la dimension historique de l'État de droit est bien mince⁸⁰⁹. Amnesty International a confirmé que l'État de droit n'a pas d'histoire en Tunisie, ou seulement comme élément des discours politiques, sans dimension pratique⁸¹⁰.

Par conséquent, réussir la transition démocratique en Tunisie est un objectif primordial à l'issue de la rédaction de la nouvelle Constitution de 2014, et du passage à la deuxième République. La transition démocratique ne peut être assurée qu'à travers l'établissement de l'État de droit : garantir les libertés et droits fondamentaux, la suprématie de la loi, les structures et les institutions. En effet, la lecture du texte de la nouvelle Constitution permet de confirmer qu'on y trouve l'essentiel des droits et des libertés qui constituent la matrice des droits de l'Homme. La Constitution ne réclame pas simplement le respect des droits et des libertés individuels, mais aussi le respect d'un ensemble plus large qui comprend également le respect de la démocratie et du pluralisme politique. A juste titre, l'article 35 prévoit que « *la liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations est garantie* ». Autrement dit, la protection de ces droits-libertés ne peut être assurée que dans le cadre d'un régime constitutionnel fondé sur les principes des libertés, de la démocratie et des droits de l'Homme⁸¹¹.

Par ailleurs, la nouvelle Constitution a garanti ce qu'on a l'habitude de qualifier de « noyau dur des droits fondamentaux », qui vaut partout et pour tous, du point de vue du droit international. Les droits fondamentaux garantis par le texte constitutionnel affirment de nouvelles obligations en matière de droits de l'Homme dans l'ordre constitutionnel tunisien, et au sein du droit interne en Tunisie. Il faut cependant reconnaître que, au-delà de ce premier cercle de droits, la Constitution a prévu un deuxième, voire un troisième cercle qu'elle énonce comme vérités immuables et intemporelles, et qui doivent guider le législateur⁸¹² : il s'agit notamment de la propriété (article 41), de la liberté de mouvement (article 24), de conscience, d'opinion, d'expression, d'information (article 31), de la protection de la vie privée (article 24). Leur objectif commun est de promouvoir un ordre juridique permettant la liberté, restituant au peuple sa dignité usurpée et, surtout, fondant l'action gouvernante sur le droit⁸¹³. Cependant, la caractéristique juridique principale des droits et, surtout, des libertés publiques consacrés dans

⁸⁰⁹ Voir Jamil SAYAH, op. Cit.

⁸¹⁰ Voir les différents rapports d'Amnesty International qui qualifient le régime de Ben Ali de bureaucratie des droits de l'Homme.

⁸¹¹ Jamil SAYAH, « L'acte II de la révolution tunisienne : la Constitution », L'Harmattan 2015, p. 158.

⁸¹² Idem, p. 160.

⁸¹³ Idem.

la Constitution est que ces derniers nécessitent obligatoirement une prolongation normative sous forme de droits subjectifs. Le texte constitutionnel, en effet, a souvent tendance à les entremêler. Cette confusion se manifeste, par exemple, au sujet de la condition du justiciable. Celui-ci dispose de la liberté d'ester en justice, une liberté publique si fondamentale que le droit d'accès aux tribunaux est reconnu non seulement aux tunisiens, mais aussi aux étrangers : « *Toute personne...* » (article 108). En outre, le justiciable est investi d'un droit subjectif : il a droit à un procès équitable et, en cas de condamnation, doit bénéficier d'un traitement conforme aux droits humains (articles 27, 28, 29, 30). Ces dispositions mettent le droit tunisien en conformité avec les standards internationaux qui imposent, d'une part, le respect de la dignité et de l'intégrité physique, et interdisent, d'autre part, la torture et les traitements inhumains et dégradants⁸¹⁴.

D'autre part, la Constitution de 2014 a souvent consacré la formule « l'État protège », « l'État garantit », ou encore « l'État veille à garantir », et visant à réduire à néant la méfiance du citoyen vis-à-vis de l'Etat, donc le dogme de la méfiance à l'égard de l'État à abdiquer. De ce fait, le défi qui consiste à faire de la deuxième République le garant de l'Etat de droit semble plus délicat, car les droits fondamentaux, désormais, constitutionnalisés incombent à l'Etat, et impliquant donc, pour lui, un devoir de protection. L'État doit donc agir afin de protéger les citoyens contre toutes les formes de violations de leurs droits fondamentaux, en particulier, pour ce faire, en mettant en place des outils juridiques efficaces. Parallèlement, le citoyen disposant de l'ensemble des droits et des libertés est redevable à l'État de certains devoirs, sans lesquels un État démocratique ne saurait exister. Cela suppose l'avènement d'une juridiction constitutionnelle considérée (notamment dans les démocraties constitutionnelles) comme un contre-pouvoir à même de limiter tout excès ou abus émanant des deux pouvoirs⁸¹⁵. Le problème de limitation du pouvoir ne saurait se trouver résolu efficacement que par la solution consistant à créer un juge chargé de contrôler la constitutionnalité des lois, et, donc, de garantir la mise en œuvre des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution. C'est ainsi que l'article 118 de la nouvelle Constitution déclare la création d'une Cour constitutionnelle, « *instance juridictionnelle indépendante composée de douze membres compétents, dont les trois quarts sont spécialisés en droit et ont une expérience de vingt ans au moins* ». Mieux encore, l'article 125 prévoit l'instauration « *des Instances constitutionnelles indépendantes [qui] œuvrent au renforcement de la démocratie* » : il s'agit des instances dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière, qui « *sont élues par l'Assemblée des représentants*

⁸¹⁴ Idem.

⁸¹⁵ Bassem KARRAY, « Constitution et principes démocratiques », in « Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique », Colloque franco-tunisien organisé par la faculté de droit de Sfax, sous la dir. Néji Baccouche et Edouard Dubout, LexisNexis, 2014, p. 93.

du peuple à la majorité qualifiée et elles lui soumettent un rapport annuel, discuté pour chaque instance au cours d'une séance plénière prévue à cet effet ». La Constitution de 2014 donne, ainsi, naissance à l'instance des élections (article 126), à l'Instance de la communication audiovisuelle (article 127), à l'Instance des droits de l'Homme (article 128), à l'Instance du développement durable et des droits des générations futures (article 129) et à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (article 130). Bien que cette multitude d'institutions indépendantes ait été saluée par les représentants de l'Union européenne (notamment, les parlementaires et les sous-commissions du Conseil), la mise en œuvre de ses mécanismes de fonctionnement pose toujours des problèmes quant à leur composition et à leurs champs de compétences : pourraient-elles assurer la transition démocratique ? Permettent-elles l'avènement de la démocratie constitutionnelle, à laquelle le texte de la nouvelle Constitution aspire ?

La réponse n'est pas assurée car certaines instances n'ont pas encore commencé leurs travaux. Cependant, la plupart des juristes tunisiens se montrent optimistes devant cette démocratie constitutionnelle naissante. De plus, certains auteurs estiment que la démocratie constitutionnelle créée par la nouvelle Constitution tunisienne constitue, d'une part, un système démocratique qui ne se limite pas au contrôle de constitutionnalité (article 118), mais s'inscrit dans une entreprise plus vaste de redéfinition de la légitimité politique (chapitre VI de la constitution). D'autre part, cette démocratie constitutionnelle peut non seulement s'articuler avec la transformation de l'ordre juridique, mais également avec la transformation plus générale de la compétition politique et de la légitimité de l'action publique⁸¹⁶. C'est pourquoi le nouveau texte a tenté de mettre de l'ordre dans l'organisation et dans les compétences des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Un certain équilibre est recherché, notamment au vu de la méfiance envers les lois qui devraient mettre en œuvre les droits énoncés par la Constitution. Le revers de la consécration constitutionnelle des libertés et des droits est de prémunir contre tout excès législatif⁸¹⁷. La loi peut tout faire dans la mesure où les atténuations aux libertés qu'elle prévoit ne doivent pas porter atteinte à l'essence même de la liberté. Selon l'article 49, ces limites doivent être nécessaires et proportionnelles. Les atteintes ne peuvent être établies que pour répondre aux exigences d'un État civil et démocratique, et en vue de sauvegarder les droits d'autrui, ou les impératifs de la sûreté publique, ou de la défense nationale, ou de la santé publique, ou de la moralité publique⁸¹⁸.

⁸¹⁶ Voir Jamil SAYAH, op. Cit. Ou encore Bassem KARRAY, op. Cit.

⁸¹⁷ Voir Bassem KARRAY, op. Cit. p. 98.

⁸¹⁸ Idem.

Par ailleurs, l'interaction démocratique entre le pouvoir et les libertés et les droits des citoyens ne se réduit pas aux garanties législatives des principes déclarés dans le texte de la Constitution. Elle doit se prolonger moyennant des procédés alternatifs qui conduisent à instaurer un dialogue permanent, ouvert, transparent et régulier avec tous les acteurs de la société. Outre l'élection et l'exercice du pouvoir, le principe démocratique de l'égalité est sous-jacent à toutes les libertés publiques et individuelles et aux droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels. Toutefois, les outils nécessaires pour réaliser une transition démocratique réussie dépassent la simple application des dispositions de la nouvelle Constitution, ou encore la mise en place d'une démocratie constitutionnelle, car la consubstantialité entre Constitution et principes démocratiques est un sujet de divergence entre plusieurs doctrines juridiques. A ce sujet, le professeur Bassem KARRAY s'interroge : « *pourquoi ne trouve-t-on pas aujourd'hui dans la plupart des constitutions un chapitre consacré aux principes démocratiques ? La difficulté de répertorier les différents principes n'en serait-elle pas la raison ? Ou est-il plutôt inutile de réserver un titre à des principes qui traversent tout le dispositif constitutionnel et qui s'imposent de bon sens dans toute Constitution ? Le « législateur européen » a-t-il réussi à ramasser et à cataloguer tous les principes démocratiques dans le titre 2 du traité de Lisbonne qui s'intitule « dispositions relatives aux principes démocratiques » ? Que faut-il entendre par principes démocratiques ? Partant de leur diversité, peut-on procéder à la classification de ces principes alors que la définition de la démocratie est, elle-même, problématique ? »⁸¹⁹.*

Ces questions résument, en quelque sorte, l'ampleur des défis de la transition démocratique en Tunisie. Certes, la nouvelle Constitution a donné vie aux prémices d'une démocratie constitutionnelle fondée sur l'État de droit et les principes démocratiques, mais seul l'avenir pourra confirmer, ou infirmer, l'efficacité des dispositifs constitutionnels prévus pour réaliser la transition démocratique. Le partenaire européen a rapidement mobilisé des fonds pour appuyer les initiatives et les actions des acteurs de la société civile tunisienne, historiques et émergents, sous la forme de dons financés par l'Instrument pour la Stabilité (IFS) et l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH)⁸²⁰. L'Union européenne se montre donc soucieuse de la transition démocratique en Tunisie.

⁸¹⁹ Bassem KARRAY, op. Cit. p. 88.

⁸²⁰ Voir sur le site web : http://aihr-resourcescenter.org/administrator/upload/documents/europa_jan2012_fr.pdf

Chapitre II : La mise en œuvre de la conditionnalité de l'accord d'association : une contribution à l'effectivité des droits de l'Homme en Tunisie ?

L'insertion de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme » au sein de l'article 2 de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne suscite plusieurs interrogations sur cet instrument juridique utilisé par l'Union. En effet, le recours à ce dispositif, afin de garantir le respect des droits de l'Homme par les deux parties, se trouve à la croisée des chemins entre le droit international et le droit de l'Union européenne. Il s'agit, tout d'abord, d'une pratique de conditionnalité conventionnelle consentie par les deux parties de l'accord d'association. Au sens formel, l'accord d'association est un acte régi par le droit international, qui suppose un concours de volonté entre les parties, sujets de droit international. Au sens matériel, cet accord international a été défini par la CJCE comme étant un « *engagement pris par des sujets de droit international et ayant force obligatoire, qu'elle qu'en soit la qualification formelle* »⁸²¹. Les traités de l'Union européenne font usage du terme « accord » international, renvoyant à la rencontre de deux volontés, et non à un contenu déterminé ou à une forme particulière⁸²². L'insertion de clauses de conditionnalité « droits de l'Homme » tend à se systématiser et à s'étendre à tous les secteurs de l'action extérieure de l'Union européenne. Elle concerne, par conséquent, tous les accords internationaux pouvant être conclus par l'Union. Dit autrement, la conditionnalité ne présente pas de caractéristiques différentes ou originales en fonction de chaque type d'accord, alors que certains accords seraient soumis à un cadre juridique spécifique, ou établiraient entre l'Union et les pays tiers des liens renforcés ou privilégiés⁸²³. C'est pourquoi certains juristes décrivent un cadre juridique à la croisée des chemins du droit international et du droit de l'Union européenne, sans toutefois nier la présence de la perspective politique dans la mise en œuvre de cette conditionnalité « droits de l'Homme ». En effet, bien que le cadre

⁸²¹ CJCE, 11 novembre 1975, avis 1/75, Rec. 1975, p. 1375, point 2.

⁸²² FENET (A), AKANDJI-KOMBE (J-F), LAMBLIN-GOURDIN (A), MONDIELLI (E) et PROUTIERE-MAULION (G) (dir.), « Droit des relations extérieures de l'Union européenne », *op. Cit.*, p. 92.

⁸²³ L'accord d'association conclu avec la Tunisie au titre de l'ancien article 310 TCE faisait l'objet d'une procédure de conclusion spécifique dans la mesure où il établissait des liens renforcés entre les deux parties. Cependant, sous l'angle de la conditionnalité « droits de l'Homme », l'accord d'association ne présente pas d'originalité ou des caractéristiques propres. Voir Joël RIDEAU, « Les clauses de conditionnalité droits de l'Homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne », dans TCHAKALOFF (M-F et CH) (dir.), « *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté européenne : Essai de clarification* », Actes du colloque organisé par le Centre du droit européen et comparé de la faculté de droit, Université René Descartes-Paris V, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 146-147.

normatif de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE apparaisse au niveau des assises textuelles consacrées par les traités, ainsi qu'au niveau des instruments juridiques intégrant la conditionnalité dans les rapports entre les deux parties, les aspects politiques et stratégiques ne sont pas négligeables dans la mise en œuvre de l'accord d'association. C'est ainsi que la professeure Catherine SCHNEIDER affirme ainsi l'existence d'un « droit de la conditionnalité politique »⁸²⁴, droit fondé sur un arsenal juridique permettant la mise en œuvre d'une conditionnalité conventionnelle qui confirme l'attachement de l'Union au respect des droits de l'Homme, dans le cadre de ses accords bilatéraux avec les pays tiers. Néanmoins, la conditionnalité conventionnelle est conçue comme une affirmation de l'identité de l'Union européenne à l'extérieur de ses frontières. Cette approche relative au recours à la conditionnalité dans le cadre de l'accord d'association avec la Tunisie, pose la question suivante : la mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle est-elle une politique européenne de projection ? (Section I). Force est de constater, toutefois, que l'utilisation de la conditionnalité « droits de l'Homme » dans les différents accords conclus avec les pays tiers affirme une différenciation dès le stade de la négociation des accords, et, notamment, dans les réactions de l'Union face aux violations de la clause de la conditionnalité. C'est pourquoi, en comparant la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE avec les clauses similaires dans d'autres accords avec les pays tiers, la mise en œuvre différenciée de la conditionnalité conventionnelle est indéniable. Cela met en évidence le dilemme de la mise en cohérence entre les valeurs et les intérêts de l'Union européenne (Section II).

Section I : La mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle : une politique européenne de projection ?

L'étude de l'insertion d'une clause de conditionnalité « droits de l'Homme » dans l'accord d'association Tunisie-UE ne se limite pas à ses fondements juridiques en droit de l'Union européenne, dans le droit primaire comme dans la jurisprudence de la CJUE. En effet, la réponse par l'affirmative ou par la négative à la question relative à la compétence de l'Union pour insérer un dispositif de conditionnalité « droits de l'Homme », ou également, une conditionnalité politique, comme l'ont nommé certains juristes, ne suffit pas à elle seule pour évaluer l'effectivité et l'efficacité de la mise en œuvre de l'accord d'association avec la Tunisie dans la perspective du respect des droits de l'Homme. Tout d'abord, les objectifs recherchés à travers

⁸²⁴ Catherine SCHNEIDER, « Réflexion sur le rôle de la conditionnalité politique dans l'affirmation de l'Union européenne comme acteur global dans le nouvel ordre mondial », op. Cit.

l'insertion de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE se manifestent de manière évolutive, parallèlement au cheminement de l'action extérieure de l'Union et de son cadre juridique. C'est pourquoi le cadre juridique évolutif de la conditionnalité « droits de l'Homme » (paragraphe 1) confirme la métamorphose des objectifs recherchés par l'Union à travers la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, sous l'influence des règles du droit international et de l'évolution du droit de l'Union européenne, notamment en matière de relations extérieures. Cependant, cette évolution dans les fondements juridiques de la conditionnalité conventionnelle est également parallèle aux mutations de la construction européenne. Cela est d'autant plus vrai que la conditionnalité conventionnelle de l'accord d'association Tunisie-UE est soumise à un cadre juridique, façonné à la fois par le droit international des traités et par le droit de l'Union. Dès lors, la mise en œuvre de la conditionnalité a connu une certaine évolution, et ce vers une plus grande cohérence. Cette quête de cohérence demeure, cependant, inaboutie (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le cadre juridique évolutif de la conditionnalité « droits de l'Homme »

La conditionnalité « droits de l'Homme » est fondée sur les dispositions de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, et elle est érigée en « élément essentiel » de cet accord. Toutefois, cela ne devrait pas la réduire aux seules dispositions dudit accord, non seulement parce que la clause de conditionnalité ne présente pas de caractéristiques originales par rapport à celles figurant dans les autres accords de l'Union, mais aussi, car cette conditionnalité conventionnelle constitue elle-même une notion évolutive : ses contours se précisent moins dans les dispositions de l'accord d'association, mais davantage dans le cadre juridique diversifié de ce dispositif conventionnel.

En revanche, les mécanismes légaux dont use la conditionnalité conventionnelle, bien qu'ils soient importants du point de vue légal, notamment en cas de violation des droits de l'Homme, ne permettent pas de la définir de manière précise en tant que concept juridique⁸²⁵. En effet, l'accord d'association Tunisie-UE ne permet pas la conceptualisation de la conditionnalité « droits de l'Homme » et ne l'érige donc pas, en une notion juridique aisément saisissable. Il permet, néanmoins, de la concevoir dans une logique qui renvoie plus au pragmatisme et au réalisme qu'à la conceptualisation juridique⁸²⁶. Cela n'empêche pas la conditionnalité

⁸²⁵ Dorothe SCHMID, « *Interlinkages within the Euro-Mediterranean Partnership. Linking Economic, institutional and political reform: conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership* », Euro-Mesco Papers, n°27, décembre 2003, pp. 63, p. 6.

⁸²⁶ Voir en ce sens, Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, « L'acquis de l'élargissement de l'Union », RAE, Kluwer éditeur, 2001-2002, pp. 805-814.

conventionnelle de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE de se transformer en un acquis politique du partenariat bilatéral entre la Tunisie et l'Union européenne, qui serait donc susceptible de se muer en critères juridiquement contraignants. Cela étant, la conditionnalité conventionnelle de l'accord d'association Tunisie-UE est encadrée à la fois par les exigences du droit international des traités (A) et par celles posées par le droit de l'Union européenne (B).

A. Les exigences posées par le droit international

Formant une obligation conventionnelle, la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE est soumise au principe *pacta sunt servanda* du droit international des traités, principe qui impose le respect de l'accord de bonne foi par les parties. Ce principe est une règle générale de droit international positif, codifiée par la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, ainsi que par la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités conclus entre les États et les organisations internationales, ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. De plus, ce principe est aussi une règle coutumière du droit international, règle sur laquelle repose la force obligatoire des traités à l'égard des parties⁸²⁷. L'extinction, la suspension et la dénonciation des traités internationaux sont régies par la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il est à signaler que, en ce qui concerne le traité bilatéral, la dénonciation vaut extinction. En fait, la dénonciation peut s'opérer sur la base de l'exception d'inexécution du traité prévue par l'article 60 de la Convention de Vienne, ou sur la base de l'exception relative au changement fondamental des circonstances ayant amené les parties à conclure le traité, en vertu de l'article 62 de la même Convention.

La clause de conditionnalité insérée dans l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE doit être conforme au droit international des traités et au droit international coutumier. Il s'agit ainsi d'une condition à son efficience juridique, dans la mesure où elle conditionne la suspension ou l'extinction de la relation conventionnelle entre les deux parties au respect des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit. Cependant, la Convention de Vienne relative au droit des traités encadre deux exceptions au principe *pacta sunt servanda*. Il s'agit de la théorie du changement fondamental de circonstances, prévue par l'article 62 de la Convention de Vienne, et de la violation substantielle de l'accord en vertu de l'article 60 de la même Convention.

Force est de constater que la clause de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, compte tenu de l'imperfection de sa mise en œuvre, ne

⁸²⁷ SALMON (J.), « dictionnaire de droit international public », op.,cit., p.797.

permet pas la suspension de l'accord sur la base de l'article 60 de la Convention de Vienne (b). Parallèlement, en cas de violation des droits de l'Homme en Tunisie, l'Union européenne ne pouvait recourir qu'à l'exception relative au changement fondamental de circonstances, car le respect des droits de l'Homme est un « élément essentiel » de l'accord d'association Tunisie-UE. Or, ce recours représente un risque indéniable au vu de l'insuffisance de la clause *rebus sic stantibus*, prévue par le droit international des traités (a).

a. L'insuffisance de la clause *rebus sic stantibus*

Selon l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la suspension et l'extinction d'un accord international sont permises lorsque se produit un changement « fondamental » de circonstances. En effet, par l'extinction, le traité international prend fin ; il cesse d'être en vigueur et de produire des effets juridiques. Les parties sont donc libérées de l'obligation de continuer d'exécuter le traité. L'extinction de l'accord peut avoir pour cause une dénonciation unilatérale du traité faite par une partie. Cette dénonciation peut être régie par le traité lui-même : c'est le cas lorsqu'une disposition du traité prévoit expressément la possibilité de sa dénonciation mais, également, lorsque le droit de dénoncer le traité se déduit de la nature de celui-ci. De surcroît, la dénonciation est aussi possible en dehors des dispositions des traités sur la base de la production d'un changement fondamental de circonstances. En effet, l'article 62 de la Convention de Vienne consacre la clause dite *rebus sic stantibus*, clause selon laquelle les accords internationaux doivent être considérés comme conclus dans le cadre d'une situation stable, de sorte que le changement de circonstances peut conduire à l'extinction de l'accord⁸²⁸. Les circonstances évoquées par cet article sont celles qui existaient au moment de la conclusion de l'accord et qui avaient constitué la base essentielle du consentement initial des parties à être liées. Le changement fondamental est celui qui a pour effet la transformation radicale des obligations restant à exécuter par les parties en vertu de l'accord. La preuve de ce changement fondamental doit être apportée par la partie à l'accord qui l'invoque, et qui demande l'extinction ou la suspension du traité.

La CJCE s'est prononcée sur la validité de la suspension d'un accord de coopération conclu par la Communauté européenne avec un pays tiers au motif d'un changement fondamental des circonstances : le changement fondamental consistait en la disparition d'un État de l'ex-république socialiste fédérative de Yougoslavie, avec lequel l'accord avait été conclu. Bien que la suspension de l'accord n'eût pas été prévue par l'accord lui-même, la Cour, dans son arrêt

⁸²⁸ SALMON (J.), op. Cit., p. 931

RACKE, a décidé de suspendre l'accord en invoquant la clause du changement fondamental de circonstances, prévue par l'article 62 de la Convention de Vienne⁸²⁹. Dans cet arrêt, la Cour a affirmé que le principe *pacta sunt servanda*, et les exceptions qu'il renferme, sont une codification du droit international coutumier régissant la cessation des relations conventionnelles en raison d'un changement de circonstances. La Cour a confirmé également sa compétence pour connaître de tous les motifs d'invalidité susceptibles d'entacher les actes des institutions de la Communauté européenne, y compris les motifs tirés de la violation des règles du droit international public⁸³⁰. En rappelant le contenu même du principe *pacta sunt servanda*, le juge européen a souligné que ce principe connaît des exceptions prévues par la Convention de Vienne, et que ces exceptions doivent être interprétées restrictivement⁸³¹.

Par ailleurs, il ne semble pas judicieux de recourir à la théorie du changement radical de circonstances, en vertu de la disposition de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, pour suspendre un accord au motif de non-respect, par l'une des parties, des droits de l'Homme, si l'accord en question comporte déjà une clause explicite de conditionnalité « droits de l'Homme ». Dans ce cas, la suspension ou l'extinction ne pourrait se produire que sur la base d'une violation avérée, par l'une des parties, de cette obligation, en l'occurrence de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. A plus forte raison, le changement radical de circonstances prévu par l'article 62 de la Convention de Vienne ne peut provenir, ou avoir pour origine une violation par l'une des parties d'une obligation découlant du traité conclu. C'est ainsi que l'article 62 précise : « *un changement fondamental de circonstances ne peut être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer si le changement fondamental résulte d'une violation, par la partie qui l'invoque, soit d'une obligation du traité, soit de toute autre obligation internationale à l'égard de toute autre partie du traité* ». Il est donc clair que la partie qui invoque le changement fondamental de circonstances n'est pas autorisée à se prévaloir de sa propre turpitude⁸³². De surcroît, la Commission du droit international a affirmé que « *le changement des circonstances résultant pour un État qui l'invoque, de la violation d'une obligation internationale découle toujours pour cet État d'un fait illicite qui lui est exclusivement imputable, aussi n'y a-t-il aucun doute que l'État ne peut pas se faire un titre juridique d'un tel fait illicite qui lui est imputable* »⁸³³.

⁸²⁹ CJCE, arrêt, 16 juin 1998, AFF. C-162/96, A. Racke & CO c/ Hauptzollamt Mainz, Rek. I-3655.

⁸³⁰ Idem., point 27.

⁸³¹ Idem., point 50 et 53.

⁸³² SHAW QC (M.N.) et FOURNET (C.), « article 62 – convention de 1969 » dont KLEIN (P.) et CORTEN (O.) (dir.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaires article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p.2247

⁸³³ Commission de droit international. Questions des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, A.C.D.I., 1982, vol. II p. 62.

Par conséquent, cela suscite des interrogations sur l'apport de la jurisprudence RAKE quant à la conformité de la clause de conditionnalité conventionnelle pratiquée par l'Union au droit international des traités. Le recours à la théorie du changement fondamental de circonstances ne serait concevable qu'en cas d'absence d'une clause de conditionnalité dans le dispositif de l'accord d'association Tunisie-UE, ou dans le cas de l'existence de cette clause, mais qui serait inopérante, non conforme au droit international, et ne permettant pas la suspension ou la dénonciation de l'accord. Il s'agirait d'une solution alternative, d'une brèche exigüe offerte par le droit international, qui pourrait remédier à l'impossibilité de dénoncer ou de suspendre l'accord d'association Tunisie-UE au motif de non-respect des droits de l'Homme. Dans ce cas, le changement foncier de circonstances ayant commandé le consentement des deux parties au moment de la conclusion de l'accord doit concerner directement le respect desdits droits. Dit autrement, les circonstances ayant conditionné la relation contractuelle au moment de sa naissance doivent être, notamment, une situation politique déterminée, et jugée réciproquement respectueuse des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la démocratie. Si les deux parties, ou l'une d'entre elles, ne respectaient pas suffisamment ces valeurs au moment de la négociation de l'accord, celui-ci n'aurait, de la sorte, jamais été conclu. En conséquence, bien qu'il puisse constituer une solution juridique palliative et résiduelle, le recours à la théorie du changement fondamental de circonstances peut être risqué. Ce changement fondamental, visé par l'article 62 de la Convention de Vienne, ne doit pas être un changement subjectif, accessoire ou secondaire. Or, « *le problème est de définir la relation qui doit exister entre le changement de circonstances et les intentions initiales des parties, ainsi que la mesure dans laquelle le changement de circonstances doit avoir compromis la réalisation de ces intentions* »⁸³⁴. De plus, le respect par les parties, ou par l'une des parties à l'accord, des valeurs politiques ainsi que l'évaluation, positive ou négative, de ce respect demeurent des questions éminemment politiques et contingentes. C'est pourquoi la vérification du caractère objectif et fondamental du changement de circonstances en ce domaine est très difficile, sauf à concevoir certains cas d'avènement impromptu d'une situation politique nouvelle et globale, et qui serait caractérisée par des violations avérées et graves des droits de l'Homme, et par une forte réprobation de la communauté internationale. Par ailleurs, l'ingérence du politique dans l'application de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités serait certainement source d'une grande insécurité et inconsistance juridique. Dès lors, d'une manière générale et quel que soit le cas, le changement fondamental de circonstances est d'usage controversé en droit international des traités. Ces changements de circonstances « *ne sont pas de ceux qui peuvent ou qui devraient*

⁸³⁴ Sir H. WALDOCK, « Deuxième rapport sur le droit des traités ». Doc. A.C.D.I., 1963, vol. II, p.88

affecter l'exécution des traités. En général, ils rendent l'exécution du traité ni impossible ni matériellement très difficile, ils n'empêchent pas de poursuivre la réalisation de ses objectifs et ne détruisent ni sa valeur ni sa raison d'être. Ce sur quoi ces changements peuvent avoir tendance à influencer, c'est sur le bon vouloir de l'une ou l'autre des parties à en poursuivre l'exécution, pour des raisons idéologiques ou politiques, souvent de caractère intérieur »⁸³⁵.

b. La perspective du droit international en cas de violation de la clause « droits de l'Homme »

L'intérêt de l'analyse est, ici, de mener une réflexion sur la réaction en cas de violation de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. Ceci s'inscrit dans une certaine logique, car l'on conçoit mal comment une disposition pourrait être qualifiée d'essentielle dans un accord international sans que soient prévues des conséquences liées à sa violation. En effet, la clause de l'article 2 de l'accord d'association constitue une clause essentielle dans l'accord d'association entre la Tunisie et l'UE. Dès lors, tout manquement au respect de cette clause est considéré comme une violation importante de l'accord et, par conséquent, un acte illicite permettant à l'autre partie de se prévaloir d'un droit de réagir à cet agissement, conformément aux règles du droit international des traités, et, essentiellement à l'article 60 de la Convention de Vienne.

Par ailleurs, la qualification de la conditionnalité conventionnelle, à la croisée des chemins des règles de droit international et de celles du droit de l'Union européenne, impose une lecture combinée des règles régissant la clause de conditionnalité. Par conséquent, il faut rattacher la réaction de l'Union européenne à la violation de la clause de l'article 2 de l'accord d'association avec la Tunisie à un statut juridique bien identifié au regard du droit international. Une observation s'impose ainsi : qu'entend-on par réaction à une violation d'une disposition réputée « essentielle » dans un accord international bilatéral ? S'agit-il de sanctions ou, simplement, de ce qui est appelé des « contre-mesures » ?

Ces questionnements font référence à une certaine confusion, voire à une incertitude, concernant la réaction à un fait internationalement illicite. Une incertitude qui suscite un doute sur les frontières qui séparent ce qui constitue une sanction et ce qui constitue une contre-mesure : il y a là une problématique qui a été largement débattue. La perception de la sanction internationale comme étant « *tout procédé susceptible d'assurer le respect du droit et la*

⁸³⁵ Gerald FITZMAURICE, Quatrième rapport sur le droit des traités, Doc., A.C.D.I., 1959, vol. II, p.65

répression de ses violations »⁸³⁶, bien qu'elle soit répandue, ne semble pas suffisamment précise pour couvrir tous les actes pris par un sujet de droit international en réaction à une violation d'une règle de droit des traités. Ainsi, en vue de dépasser la confusion persistante concernant la réaction du droit international en cas de violation d'une clause essentielle dans un accord international, certains juristes ont essayé de clarifier la notion de sanction. C'est dans ce sens que le professeur Jean COMBACAU présente la sanction comme une « *réaction juridique organisée contre une violation du droit* »⁸³⁷. L'utilisation du terme « sanction » procède, selon lui, d'un processus intuitif dont « *l'association du manquement à l'obligation et de la mesure qui la suit suggère l'emploi du mot sanction* »⁸³⁸. Dès lors, le concept de sanction est transposé au système onusien, mais il n'est accepté que « *comme une commodité de langage dictée par la pratique courante* »⁸³⁹, car, en dehors des mesures de sanctions statutaires prévues dans la Charte de l'ONU, le terme « sanction » se révèle inapproprié pour couvrir les mesures coercitives dévolues au Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII⁸⁴⁰.

Toutefois, il ne faut pas en déduire que le pouvoir de sanction est limité aux seules sanctions statutaires. Le professeur Jean COMBACAU propose ainsi une définition empirique faisant de la sanction une « *mesure portant atteinte à la situation de l'État qu'elle vise, fondée sur la violation d'une obligation et tendant à l'inciter à y mettre fin* »⁸⁴¹. A cet égard, il n'est pas nécessaire que l'obligation juridique conventionnelle dont la violation fonde la sanction soit clairement inscrite dans la Charte. Par ailleurs, le professeur Emmanuel DECAUX constate l'existence d'« *un lien étroit entre la violation et la sanction* »⁸⁴², ce qui impose la sanction comme « *étroitement liée, assortie à cette violation et par-là implique la réparation* »⁸⁴³. De ce fait, la sanction est la manifestation matérielle de l'idée de la réciprocité, du moins en ce qui concerne les conséquences directes d'une violation d'une clause essentielle.

Le professeur Charles LEBEN propose, quant à lui, une approche différente de la sanction. Selon lui, « la sanction juridique est une sanction dont la légalité est assurée par l'organisation d'une certaine procédure qui permet de se prononcer sur la conformité de son déclenchement avec le droit »⁸⁴⁴. Dès lors, l'aspect procédural est déterminant pour définir la sanction. D'après

⁸³⁶ SCALLE (G.), « Le rôle et le risque des sanctions », in MESTRE (A.), LE FUR (L.), SCALLE (G.), *Les sanctions internationales, trois opinions de juristes*. Paris, Hartmann, 1936, p.41.

⁸³⁷ COMBACAU (J.), « Le pouvoir de sanction de l'ONU : étude théorique de la coercition non militaire », Paris, Peudone, 1974, p. 5.

⁸³⁸ Idem., p.2.

⁸³⁹ Idem., p.4.

⁸⁴⁰ Idem., p.5.

⁸⁴¹ Idem., p.5

⁸⁴² DECAUX (E.), « La réciprocité en droit international », Paris, LGDJ, 1980, p.338.

⁸⁴³ Idem., p. 338.

⁸⁴⁴ LEBEN (C.), « Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées. Recherches sur les sanctions internationales et l'évolution du droit des gens », Bruxelles, Bruylant, 1979, p.48.

cette approche, l'existence d'une instance tierce expressément instituée pour rendre des décisions en réaction à un acte illicite est un caractère pertinent pour définir une sanction. Par conséquent, les autres mesures résultant d'une interprétation unilatérale qui donne lieu à une sanction, bien qu'elles soient juridiquement valides en elles-mêmes, ne sauraient être considérées comme des sanctions, car il est « impossible de dire si une action est entreprise en tant que sanction du droit, ou en tant qu'expression d'une simple politique de force »⁸⁴⁵. Ce débat doctrinal autour de la conception de la sanction en droit international suscite de nombreuses analyses relatives à la qualification d'une mesure de sanction. C'est ainsi que, pour le professeur Georges Michel ABI-SAAB, la sanction doit requérir trois éléments : elle doit être contraignante, à l'encontre de, et prise « conformément à une décision d'un organe social compétent »⁸⁴⁶. Ces différents critères de conceptualisation de la sanction pourraient être un outil important pour analyser la réaction de l'Union européenne à un acte internationalement illicite, à savoir la violation de la clause « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. De ce fait, il est possible d'admettre que l'action de l'Union à travers la conditionnalité « droits de l'Homme » constitue une sanction tant qu'elle est destinée à la mise en application des sanctions onusiennes. Dans ce cas, la licéité de la mesure européenne dépend non pas de la violation de la clause « droits de l'Homme » par la Tunisie, mais de sa conformité à l'acte de sanction de l'ONU, conformément au droit international des traités. Cette assertion se justifie par la nature même des rapports juridiques naissant d'une violation d'un élément essentiel d'un accord international. En effet, si l'Union européenne décide de réagir contre une violation de la clause « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, l'ensemble du processus de la réaction de l'Union se déroule dans un rapport « horizontal ». Il s'agit, d'après le professeur Linos-Alexandre SICILIANOS de la « création d'un rapport direct et horizontal entre la partie qui réagit et l'autre partie objet de la réaction »⁸⁴⁷. Dit autrement, la sanction européenne est différente du modèle où le rapport juridique est de nature « vertical », et selon lequel une mesure de sanction pourrait être décidée. Dans ce cas, le processus de la réaction se révèle d'une nature institutionnelle car il se déroule à l'intérieur d'une organisation internationale, du moins dans sa phase d'impulsion⁸⁴⁸. Il serait donc judicieux de ne pas confondre les différentes situations de violation de la clause de l'article

⁸⁴⁵ Idem., p.55.

⁸⁴⁶ ABI-SAAB (G. M.), « De la sanction en droit international : essai de clarification », in. *Theory of international law at the threshold of the 21st century*. Deventer, Kluwer, 1996, pp. 61-77.

⁸⁴⁷ Voir le rapport de SICILIANOS (L.-A.), « Sanctions institutionnelles et contre-mesures : tendances récentes », in. PICCHIO FORLATI (L.) et SICILIANOS (L.-A.) (dir.), *Les sanctions économiques en droit international*, p.17.

⁸⁴⁸ Idem., p.19.

2 de l'accord d'association avec la qualification de la réaction de l'Union à la suite d'une violation des droits de l'Homme par la Tunisie.

B. Les exigences posées par le droit de l'Union européenne

Parallèlement aux règles imposées par le droit international des traités, le droit de l'Union européenne impose également certaines exigences en matière d'accord international avec les pays tiers. Ces exigences ont pour origine non seulement la compétence de l'Union à conclure des accords internationaux (a), mais également les procédures de leur suspension (b).

a. La compétence de l'Union européenne en matière d'accords internationaux

En tant que sujets du droit international, les organisations internationales ont la capacité de conclure des accords internationaux. Cette capacité est régie par leurs propres dispositions, notamment par leurs actes constitutifs⁸⁴⁹. Dès lors, chaque organisation internationale possède une capacité individualisée, selon une physionomie juridique qui lui est spécifique, et qui varie nécessairement selon le type d'organisation concernée. Néanmoins, l'acquisition de la personnalité juridique par l'Union européenne en tant qu'organisation internationale a été l'objet de débats très vifs sur le plan juridique. En effet, depuis l'adoption du Traité sur l'Union européenne, en 1992, de nombreux juristes argumentent l'existence de la personnalité juridique internationale de l'Union européenne, alors que cette personnalité juridique n'était pas explicitement consacrée par les traités⁸⁵⁰. En vertu du TCE, la Communauté européenne, même avant la naissance de l'Union européenne, était compétente pour conclure des accords internationaux avec les États tiers et avec les organisations internationales. C'est ainsi que l'ancien article 300 TCE prévoyait la procédure de conclusion des accords internationaux par l'Union. De plus, la compétence de la CE en matière de conclusion d'accords internationaux se déduisait de certaines dispositions spécifiques du Traité CE, telles que l'ancien article 133 TCE (la politique commerciale commune), l'ancien article 179 TCE (politique de coopération et de développement), ou encore l'ancien article 181 A TCE (la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers) ...

⁸⁴⁹ SIMMA (B.) et TAMS (CH.-J.), « Article 60 de la Convention de Vienne de 1969 », dans KLEIN (P.) et CORTEN (O.) (dir.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités : commentaires article par article*, op. cit. pp. 2136-2137.

⁸⁵⁰ RIDEAU (J.), « Droit institutionnel de l'Union européenne », Paris, LGDJ, 2010, 6^{ème} édition, p.347.

Par ailleurs, la CE a développé la pratique de la conclusion des accords dans différents domaines, afin de réaliser des accords bilatéraux et multilatéraux avec les pays tiers. Cependant, c'est grâce au Traité de Lisbonne que l'Union européenne a obtenu la reconnaissance explicite de personnalité juridique. L'article 47 TUE issu de la révision de Lisbonne dispose clairement que « *l'Union a la personnalité juridique* ». La personnalité juridique confère certainement à l'Union européenne la capacité à s'engager dans des accords internationaux. Néanmoins, en sa qualité d'organisation internationale, l'Union demeure soumise au principe de spécialité. C'est pourquoi la déclaration n°24 sur la personnalité juridique de l'Union européenne, annexée au Traité de Lisbonne, précise que « *le fait que l'Union européenne a une personnalité juridique n'autorisera en aucun cas l'Union à légiférer ou à agir au-delà des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités* ». C'est ainsi que le Traité de Lisbonne a introduit un nouvel article 216 TFUE, article selon lequel « *l'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord soit est nécessaire pour réaliser dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée* », et il précise que « *les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres* ». Cette nouvelle disposition consacre clairement les compétences externes, dites explicites, et également les compétences externes, dites implicites de l'Union. Cette avancée marque une évolution sans précédent dans le cadre du droit primaire de l'Union européenne, afin d'octroyer à celle-ci des compétences en matière d'accords internationaux avec les pays tiers. Cela confirme le lien étroit avec la pratique de la conditionnalité « droits de l'Homme » dans un certain nombre d'accords bilatéraux de l'Union, à l'instar de l'accord d'association avec la Tunisie. En revanche, les compétences externes explicites de l'Union étaient consacrées par le droit primaire mais uniquement dans certains cas précis, tels que la politique commerciale commune, l'environnement, la coopération au développement ou encore l'association avec les pays tiers.

La consécration des compétences externes implicites a été l'œuvre de la jurisprudence européenne, à travers un certain nombre d'arrêts⁸⁵¹. Cette évolution du cadre juridique relatif à la compétence externe de l'Union européenne, notamment en matière de conclusion d'accords internationaux avec les pays tiers, implique également l'élargissement du périmètre de la conditionnalité conventionnelle. En effet, cette analyse propre à l'évolution du droit primaire en la matière se révèle féconde. Il s'agit non seulement d'un mouvement d'articulation normative

⁸⁵¹ Voir notamment CJCE, arrêt du 31 mars 1971 *Commission c/ Conseil* ; CJCE, arrêt du 14 juillet 1996 *KRAMER* ; CJCE, avis n° 1/94 du 15 novembre 1994.

du système de la clause « droits de l'Homme » entre le droit international des traités et le droit de l'Union, mais, surtout, elle présente un champ privilégié pour mettre en évidence un processus de projection d'un fond juridique qui, s'imposant dans l'ordre interne de l'Union européenne, tend à se projeter à l'extérieur de ses frontières. Si l'on considère que la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme » est l'expression d'une volonté de se projeter à l'extérieur, la projection des droits de l'Homme constitue, à cet égard, l'aspect incontestablement le plus novateur dans la compétence de l'Union en matière de relations extérieures⁸⁵². Le recours à la conditionnalité « droits de l'Homme », à partir de son insertion dans l'accord d'association, les procédures de sa mise en œuvre, les mesures de sanctions, etc., reflètent cette tendance évolutive à renforcer « *l'acquis conventionnel* »⁸⁵³ de l'Union. Si cette évolution peut être perçue comme un développement des compétences externes de l'Union européenne, elle est également le produit d'une pratique conventionnelle visant le renforcement de la connexion entre les objectifs de la politique étrangère et les instruments économiques des relations extérieures de l'Union. C'est pourquoi l'objectif fixé par l'Union de promouvoir les principes des droits de l'Homme à travers la conditionnalité conventionnelle était bien présent dans le choix de la base juridique, quand il s'est agi de conclure l'accord d'association avec la Tunisie. Les dispositions du droit primaire de l'Union qui régissent les accords externes semblent, en effet, confirmer cela. L'accord d'association conclu avec la Tunisie, à l'instar d'autres accords externes de l'Union, comporte des dispositions dépassant le caractère strictement économique ayant inspiré, au début, leur conclusion comme, par exemple, l'objectif de créer une zone de libre-échange avec la Tunisie. Il apparaît que le besoin d'intégrer la dimension politique en parallèle du pouvoir politique de l'Union est perçu comme un objectif majeur dans les relations qu'entretient l'Union avec la Tunisie. La présence de cette dimension politique traversant les relations économiques avec la Tunisie n'est pas un phénomène récent⁸⁵⁴ : elle date de l'émergence de la PESC avec les traités de Maastricht et Amsterdam. Certes, l'intégration de cette conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme » dans la compétence de l'Union en matière d'accords internationaux était implicite au départ, en ce qui concerne la relation entre les aspects économiques et les objectifs de la politique étrangère de l'Union, mais elle s'est progressivement confirmée. Ainsi, les considérations politiques, à travers l'intégration de la conditionnalité conventionnelle, ont servi de facteur justifiant le choix de l'accord conclu

⁸⁵² RIDEAU (J.), « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'Homme », RCADI, *The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers*, Tome 265/1997, édit.1999, p.461.

⁸⁵³ AUVRET-FINCK (J.), « L'acquis conventionnel de l'Union européenne », R.A.E., 2001-2002, Kluwer, éditeur, pp.991-1005.

⁸⁵⁴ DE WILDE D'ESTMAEL (T.), « La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants comme moyens de politique étrangère », Bruxelles, Bruylant, 1998, p.408.

avec la Tunisie. En outre, cette dimension politique de la conditionnalité « droits de l'Homme » peut se déduire également de l'évolution dans la mise en œuvre du contenu de l'accord d'association Tunisie-UE. A cela s'ajoute aussi l'avènement d'une compétence expresse en la matière, concernant les objectifs poursuivis par l'Union européenne au titre du droit primaire, après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Il semble que le Traité de Lisbonne ait octroyé à l'Union européenne cette capacité de conclure et d'introduire la conditionnalité « droits de l'Homme » de manière plus claire, en lien avec les objectifs des traités. Cette capacité affecte également la procédure de conclusion et de suspension des accords internationaux par le droit de l'Union.

b. La procédure de conclusion et de suspension de l'accord d'association

De toute évidence, le Traité de Lisbonne se distingue par l'uniformisation de la procédure de conclusion des accords internationaux, ce qui favorise logiquement la cohérence globale de l'action extérieure de l'Union. En effet, à la différence des actes unilatéraux adoptés par l'Union européenne dans le cadre de son action extérieure, la procédure de conclusion des accords internationaux peut être conçue de manière uniforme, dans la mesure où la conclusion d'un accord international est un moyen horizontal d'exercice des compétences externes, détaché de chaque compétence sectorielle, tout en la présupposant. Cependant, « *la procédure d'adoption de mesures unilatérales ne peut être uniformisée, en raison du principe de spécialité, qui implique que chaque objectif sectoriel soit poursuivi selon les conditions d'exercice des compétences qui y correspondent* »⁸⁵⁵. Il est vrai que les procédures de la négociation, de la conclusion et de la suspension des accords internationaux dictées par le droit de l'Union, ont des effets certains sur la cohérence de l'approche européenne en matière de la conditionnalité « droits de l'Homme ». De ce fait, le cadre conventionnel de l'insertion et la formulation de la clause de conditionnalité dans l'accord d'association Tunisie-UE sont tributaires de la procédure de négociation et de conclusion dudit accord. La mise en œuvre de cette clause de conditionnalité « droits de l'Homme » dépend également de la procédure de sa suspension.

Il convient de préciser que, au sens du droit international des traités, la conclusion des accords désigne l'ensemble des opérations nécessaires pour que le contenu d'un traité soit définitivement arrêté⁸⁵⁶. En droit de l'Union européenne et dans la pratique, la conclusion d'un accord désigne également l'acte par lequel le Conseil de l'Union européenne met fin à la procédure interne

⁸⁵⁵ NEFRAMI (E.), « L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes », op. cit., p.154.

⁸⁵⁶ SALMON (J.), « Dictionnaire de droit international public », op. cit., p.225.

d'engagement⁸⁵⁷. Dès lors, l'engagement de l'Union européenne en faveur du respect des droits de l'Homme peut apparaître à travers les différentes phases de procédure de négociation et de conclusion de l'accord d'association avec la Tunisie. C'est pourquoi, à partir du stade des négociations, l'insertion de l'obligation de respecter les droits de l'Homme, la démocratie et les principes de l'État de droit dans le texte définitif de l'accord, a suscité une discussion entre les parties. Le résultat des négociations de l'accord d'association est contingent ; il demeure lié à l'équilibre ou au déséquilibre des positions en présence⁸⁵⁸. Par ailleurs, jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne, le droit de l'Union prévoyait trois procédures distinctes de négociation et de conclusion des accords internationaux. Il s'agissait, tout d'abord, d'une procédure générale applicable en principe à tous les accords internationaux conclus par la CE en vertu de l'ex-article 300 TCE. Par ailleurs, il était prévu une procédure applicable aux accords conclus par l'Union européenne dans le cadre de la PESC en vertu de l'ex-article 24 TUE, et dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (ex-article 38 TUE). Enfin, il s'agissait d'une procédure spécifique concernant les accords en matière monétaire ainsi que de quelques dispositions particulières relatives aux accords commerciaux (ex-article 111 et 133 TCE).

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a simplifié considérablement la situation en faisant disparaître la dualité de procédures prévues pour les accords conclus par la Communauté et par l'Union européenne, suite à l'acquisition de la personnalité juridique de l'Union européenne. L'unification de ces procédures s'accompagne, notamment, de modifications importantes dans le champ des accords conclus dans le cadre de la PESC et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Cette évolution, marquée par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et l'acquisition expresse de la personnalité juridique par l'Union, bien qu'elle ne concerne pas directement les négociations de l'accord d'association Tunisie-UE, fait entrer de nouveaux acteurs : en effet, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Conseil de l'Union européenne détient un rôle principal de décision sur les recommandations de la Commission mais également, sur les recommandations du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères. De plus, le Parlement européen, d'après l'article 218 TFUE, intervient dans la procédure d'adoption et de conclusion de l'accord. Le renforcement du rôle du Parlement européen par le Traité de Lisbonne dans le processus de décision, de l'avis conforme et de l'avis consultatif, confère à cette institution un pouvoir grandissant en matière de conditionnalité et de mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme ». C'est ainsi que le non-respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques par l'État tiers contractant

⁸⁵⁷ FENET (A.), « Droit des relations extérieures de l'Union européenne », op. cit., p.94.

⁸⁵⁸ RIDEAU (J.), « Les clauses de conditionnalité droits de l'Homme dans les accords d'association avec la CE », op. cit., p.150.

peut être dénoncé par le Parlement durant la procédure de conclusion, et ce, par le biais de ses résolutions. La sensibilité du Parlement européen aux questions liées au respect des droits de l'Homme et de la démocratie est devenue, désormais, une donnée concrète de la conclusion des accords avec les pays tiers⁸⁵⁹. Son engagement en faveur de la protection des droits de l'Homme découle également de sa volonté de compenser ses pouvoirs, à l'origine limités. Cependant, et en dépit de la prérogative décisive de l'avis conforme accordée au Parlement européen, force est de constater que cette institution demeure exclue de l'élaboration du mandat et des directives des accords, qui relèvent encore de la compétence du Conseil et de la Commission. C'est pourquoi, dans sa résolution sur les clauses relatives aux droits de l'Homme et à la démocratie adoptée en 2006, le Parlement européen a estimé qu'il devait participer à la définition du mandat de négociation des nouveaux accords avec des pays tiers, en particulier en matière de promotion des droits de l'Homme. En conséquence, et en vue de renforcer les prérogatives du Parlement en matière de négociation des accords internationaux, son règlement intérieur a été modifié. L'article 90 révisé du règlement prévoit désormais que, à tout moment des négociations, et jusqu'à la conclusion d'un accord international, le Parlement peut, sur la base d'un rapport de sa commission compétente, adopter des recommandations qui devraient être prises en considération avant la conclusion de l'accord⁸⁶⁰. En outre, le Parlement européen reste détenteur *in fine* de la faculté d'empêcher, *via* un droit de veto qui rend son approbation incontournable, la majeure partie des accords conclus par l'Union européenne. L'avis conforme du Parlement demeure suspendu en cas de conclusion de tout accord négocié au mépris des observations et des réserves émises par l'assemblée européenne concernant l'insertion d'un dispositif de conditionnalité. C'est pourquoi le Parlement a expressément prévenu « *qu'il ne serait plus disposé à donner son avis conforme à de nouveaux accords internationaux ne contenant pas de clause relative à la démocratie et aux droits de l'Homme* »⁸⁶¹. D'autre part, pour le Parlement européen, la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de conclusion des accords internationaux reste un moyen juridique permettant à l'assemblée de peser sur les négociations et sur la conclusion de l'accord. L'article 90 révisé du règlement intérieur du Parlement prévoit que, avant le vote sur l'approbation de l'accord, le Parlement peut demander l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité d'un accord international avec les traités. Si le Parlement adopte cette proposition, le vote sur l'approbation de l'accord est ajourné, jusqu'à ce que la Cour rende son avis. L'insertion des clauses de conditionnalité

⁸⁵⁹ RIDEAU (J.), « Les clauses de conditionnalité droits de l'Homme dans les accords d'association avec la CE », *op. cit.*, pp.148-149.

⁸⁶⁰ Article 90, Décision du Parlement européen du 16 avril 2014 relative à la modification de l'article 90 du règlement du Parlement européen (2013/2259(REG)).

⁸⁶¹ Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'Homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne, 14 février 2006. A6-0004/2006/P6_TA-PROV(2006)0056.

« droits de l'Homme » dans un accord envisagé peut constituer un motif de saisine de la Cour pendant la phase de négociation. Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le respect des droits fondamentaux et des droits de l'Homme sont devenus des fondements et des objectifs pour toute l'action extérieure de l'Union européenne. Conformément à la position confirmée par la CJUE dans son arrêt *Portugal c/ Commission*, la non-insertion de la clause relative au respect des droits de l'Homme en tant qu'« élément essentiel » de l'accord international peut être contraire aux fondements de l'action extérieure, et compromettre ses objectifs. Cependant, la possibilité de suspendre un accord international avec un pays tiers dans le cadre de la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » demeure problématique. Il est vrai que le droit primaire de l'UE fait écho au principe *pacta sunt servanda*, principe de droit international selon lequel tout accord en vigueur qui lie les parties doit être exécuté de bonne foi. De surcroît, l'article 216 TFUE précise que les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres (cette formulation était consacrée antérieurement par l'ancien article 300 TCE). Dès lors, la suspension partielle ou totale de l'accord d'association avec la Tunisie peut constituer l'une des mesures négatives appropriée pouvant être adoptée sur la base du dispositif de conditionnalité « droits de l'Homme », car ce dernier est prévu par l'accord lui-même. C'est en cela que la procédure de suspension de l'accord d'association Tunisie-UE, prévue par les traités, est directement liée à la mise en œuvre de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme ». En ce sens, le paragraphe 9 de l'article 218 TFUE dispose que : « *Le Conseil sur proposition de la Commission ou du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, adopte une décision sur la suspension de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord* ». Cette procédure concerne aussi bien la décision de la suspension totale ou partielle de l'accord d'association, que la décision prise ou non par l'Union, en établissant une position dans les instances de partenariat (essentiellement le Conseil d'association), et dont les actes produisent des effets juridiques contraignants pour les parties. Il est à noter que, à l'instar de la procédure de conclusion, la procédure de suspension de l'accord d'association est soumise à la règle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Il semble que l'éviction de la règle du vote à l'unanimité dans le cadre d'une éventuelle suspension de l'accord d'association, en cas de non-respect de la conditionnalité, présente certains avantages. D'une part, l'élimination des possibilités de veto des États membres est de nature à ouvrir la voie à une mise en œuvre efficace et systématique de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme ». Parallèlement, l'influence des États membres hésitants ou hostiles à la mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme » serait

réduite en raison de la majorité favorable qui se dégage au sein du Conseil. Cela est de nature à faciliter le compromis consensuel entre les positions des États membres quant à la portée de la suspension envisagée et à ses modalités⁸⁶².

D'après l'article 2018 paragraphe 10 TFUE, le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure de suspension. Par conséquent, en matière de suspension, comme en matière de prise de position au nom de l'Union européenne au sein du Conseil d'association, le droit primaire exclut le Parlement européen, et se contente de prévoir son information pleine et immédiate. En effet, la consultation du Parlement européen à tous les stades de la procédure est écartée et l'avis simple du Parlement n'est pas exigé, et encore moins son avis conforme. Il s'agit clairement d'une insuffisance critiquable et ancienne, mais qui a été maintenue par le Traité de Lisbonne. Il est donc difficile de justifier l'exclusion du Parlement européen, alors qu'il est l'institution la plus active et la plus soucieuse du respect des droits de l'Homme, de la procédure de suspension de l'accord d'association. De surcroît, il n'est pas acceptable, du point de vue strictement juridique, que le Parlement soit associé à la décision de la conclusion de l'accord d'association, et marginalisé lors de sa suspension. Ainsi, le principe de parallélisme des procédures se trouve affecté. C'est pourquoi, dans une étude relative aux clauses de conditionnalité conventionnelles dans les accords internationaux élaborés par la direction générale des politiques externes du Parlement européen⁸⁶³, il a été souligné que l'exclusion du Parlement de la procédure de suspension des accords demeure une exclusion injustifiée. L'information, même pleine et immédiate, du Parlement concernant toutes les décisions prises en matière de suspension ou d'établissement de la position de l'Union dans le Conseil d'association, est, à cet égard, insuffisante. Par ailleurs, en ce qui concerne l'institution des sous-comités des droits de l'Homme dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE, le Parlement a demandé que la mise en place de ces organes soit étendue et généralisée à tous les accords d'association. Le Parlement a apporté des précisions à propos de la mission qui devrait leur être dévolue : il s'agit notamment de vérifier le respect, l'application et la mise en œuvre de la clause de l'article 2 de l'accord d'association, et d'évaluer les effets directs et indirects de la mise en œuvre de l'accord sur le plein exercice des droits fondamentaux en Tunisie, et d'élaborer des recommandations spécifiques y afférent. Le Parlement européen a également attiré l'attention sur le fait que l'approche jusque-là suivie par l'Union dans la mise

⁸⁶² RIEDEL (E.) et WILL (M.), « Clause relative aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes », dans ALSTON (Ph.), *The european union and human rights*, op. cit., pp.777-778.

⁸⁶³ Parlement européen. Direction générale des politiques externes de l'Union européenne. Département thématique. Clause relative aux droits de l'Homme et à la démocratie dans les accords internationaux de l'UE. PE 363.284 2/21 NT/584520FR.DOC.

en place et dans la définition du mandat des sous-commissions des droits de l'Homme se caractérise par la casuistique et la sélectivité, et qu'il convient de la rationaliser⁸⁶⁴.

Paragraphe 2 : Conditionnalité conventionnelle et cohérence : une quête inachevée

L'évolution de la pratique de la conditionnalité conventionnelle par l'Union européenne avec différents pays tiers a suscité des interrogations quant à la cohérence de cette pratique européenne. Il va sans dire que cette conditionnalité n'est pas spécifique à l'accord d'association Tunisie-UE dans la mesure où elle reflète une constante dans la politique extérieure de l'Union, dont la vocation est de faire en sorte que « *les standards internationaux des droits de l'Homme soient respectés par tous* »⁸⁶⁵. Cependant, cette uniformité apparente cache, en réalité, de nombreuses différenciations en rapport avec cette pratique conventionnelle, sa mise en œuvre et ses objectifs sous-tendus. C'est pourquoi, à partir de l'analyse de la pratique de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme », il est facile de constater non seulement que l'Union européenne pratique une conditionnalité à géométrie variable (A), mais qu'elle pourrait aussi être mise en veille (B), comme ce fut le cas pour la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE.

A. Une conditionnalité à géométrie variable

Les exigences imposées par le droit international des traités, ainsi que l'évolution du droit de l'Union, ont conduit l'Union européenne à engager une réflexion sur le perfectionnement juridique des clauses de conditionnalité « droits de l'Homme » insérées dans les accords avec les pays tiers. En même temps, une préoccupation relative à l'extension et à la systématisation de ces clauses a pris de l'importance dans la pratique conventionnelle de la conditionnalité par l'Union. En effet, bien que la promotion du respect des droits de l'Homme et de la démocratie soit affichée comme un objectif du partenariat euro-méditerranéen et que la conditionnalité constitue un « élément essentiel » de l'accord d'association Tunisie-UE, cette consécration normative ne s'est pas traduite dans une approche cohérente et précise. En raison de ce flou qui pèse sur la vocation politique de l'association Tunisie-UE, la conditionnalité de la clause de l'article 2 de l'accord d'association s'est révélée limitée. Cela se traduit par des incertitudes

⁸⁶⁴ Idem.

⁸⁶⁵ Voir en ce sens HOFFMEISTER (F.), « Les clauses des droits de l'Homme et leurs implications dans les relations euro-maghrébines », REMALD, série « Thèmes actuels », n°42, 2003, pp.137-145.

juridiques propres à l'étendue du champ couvert par l'article 2 de l'accord d'association (a). De plus, la difficulté de mise en œuvre de cette conditionnalité conventionnelle a contribué à accroître la confusion de la démarche et de la procédure qui la sous-tend, ce qui a suscité certaines revendications de la part du Parlement européen (b).

a. L'étendue du champ couvert par l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE

La question portant sur le champ couvert par la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE est très significative, car, à la lecture de cette clause, on peut affirmer que ni l'article 2, ni l'accord lui-même, n'identifient de manière précise et sans équivoque les droits à respecter, à protéger ou à promouvoir. Dit autrement, la conditionnalité conventionnelle, dont l'article 2 constitue le fondement juridique, semble explicitement limitée au respect « des principes démocratiques et des droits de l'Homme ». Par conséquent, force est de constater que si l'on compare la formulation de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE avec celle qui a été retenue dans d'autres accords externes de l'Union, on peut en déduire que l'on est très loin de l'exhaustivité et de la précision. A titre d'exemple, l'accord de coopération signé par l'Union européenne avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine montre clairement une différence de formulation. L'article 1 de cet accord est particulièrement significatif, à cet égard, car il dispose que : *« la disposition de l'ancienne République yougoslave de Macédoine a développé une coopération et des relations de bon voisinage avec les autres pays de la région (...) constitue un facteur important pour le développement de sa coopération et de ses relations avec la Communauté dans l'esprit du présent accord. Le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'Homme, par l'acte final d'Helsinki et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe inspire les politiques intérieures et internationales de la Communauté et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et représente un élément essentiel du présent accord. Il en va de même pour les principes de l'économie de marché définis dans le document de la Conférence de Bonn sur la coopération économique. Les parties contractantes reconnaissent l'importance du développement social, qui doit aller de pair avec le développement économique. Dans ce contexte, elles accordent une attention particulière au respect des droits sociaux fondamentaux »*⁸⁶⁶. Il est ainsi clair que le champ restreint couvert par la clause « élément

⁸⁶⁶ Article 1 de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOCE n° L348 du 18 décembre 1997.

essentiel » de l'accord d'association Tunisie-UE se vérifie par rapport à la nature même de l'accord en comparaison avec d'autres clauses similaires, pour d'autres de pays tiers.

Il convient donc de remarquer que à la différence des accords conclus par l'Union avec les anciens PECO, les principes de l'économie de marché ne sont pas mentionnés dans l'article 2 bien que la nature essentiellement économique soit un point commun avec les autres accords. En revanche, cette analyse formelle ne devrait pas susciter une interprétation trop rigide concernant les composantes de la conditionnalité « droits de l'Homme ». L'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE qui représente le siège de cette conditionnalité constitue, au demeurant, son fondement, mais cette conditionnalité ne se réduit guère aux éléments qui y sont indiqués explicitement⁸⁶⁷. De ce fait, la configuration de la conditionnalité conventionnelle de l'accord d'association avec la Tunisie dépend largement du degré d'intensité du dialogue politique entre les deux parties, ainsi que des différentes stratégies définissant les objectifs d'un tel dialogue. Il est d'ailleurs à noter que le caractère indivisible des droits de l'Homme détermine la clause « élément essentiel » de l'accord avec la Tunisie. C'est ainsi que l'approche européenne semble traduire ce principe dans la mesure où cette conditionnalité de l'article 2 est fondée sur le principe de l'universalité des droits de l'Homme, ainsi que sur le principe de leur indivisibilité. De surcroît, l'extension progressive de la mise en œuvre de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE à travers les travaux des institutions paritaires intègre certains droits sociaux afin d'élargir le champ d'application de la conditionnalité « droits de l'Homme ». Par ailleurs, la clause « droits de l'Homme » étant un « élément essentiel » de l'accord d'association Tunisie-UE, elle n'est pas, en principe, limitée aux seuls droits civils et politiques, et si elle se présente ainsi « *c'est parce qu'elle exprime davantage de pragmatisme qui est désormais inhérent à l'approche européenne dans la gestion des situations critiques concernant les droits de l'Homme en Tunisie* »⁸⁶⁸. Dit autrement, l'approche européenne consiste à cibler les droits les plus en danger et dont la violation justifie, dans le cadre de l'accord d'association, le recours à des mesures de sanctions, telles que la suspension de l'accord. En ce sens, si la clause « élément essentiel » cible « les principes démocratiques et les droits de l'Homme » et utilise la Déclaration universelle des droits de l'Homme comme cadre de référence, l'objectif n'est pas de limiter la protection juridique aux seuls principes sus-évoqués, mais de limiter la mesure de suspension aux cas d'atteinte grave auxdits principes⁸⁶⁹. Il semble que la formulation de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE révèle la tendance à limiter l'éventualité de la suspension

⁸⁶⁷ HAMMAMOUN (S.), « La conditionnalité politique dans les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb : contribution à l'étude d'une politique juridique de projection », thèse de doctorat en droit public, Université de Perpignan Via Domitia, 2006, p.231.

⁸⁶⁸ Idem., op. cit., p.232.

⁸⁶⁹ Voir en ce sens BRANDTNER (B.) et ROSAS (A.), « Préférences commerciales et droits de l'Homme », in. ALSTON (Ph.) (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, op. cit., p.735.

de l'accord en cas de non-respect de cette conditionnalité. Cependant, rien n'empêche que d'autres domaines liés aux droits de l'Homme soient couverts par cette conditionnalité, car il semble plus cohérent quant à la logique même des principes de l'universalité, de l'indivisibilité et de l'interdépendance, « *principes qui animent la dimension des droits de l'Homme dans le processus de Barcelone* »⁸⁷⁰.

En revanche, il persiste encore de grandes incertitudes concernant les conséquences juridiques découlant de la violation de cette clause « élément essentiel ». « *La raison en est que cette incertitude tiendrait moins à l'aspect normatif de la clause « élément essentiel » et par conséquent au champ des droits qu'elle est censée couvrir, qu'aux mécanismes de sa mise en application* »⁸⁷¹. Ainsi, il semble difficile de déduire une conception large du système de sanction prévu en cas de violation de l'article 2 de l'accord d'association au vu de son contenu. Cela engendre encore davantage de complexité dans la mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme », ce d'autant plus que les mécanismes de la conditionnalité sont affectés à la fois par le processus de partenariat euro-méditerranéen depuis 1995, par la politique européenne de voisinage instituée en 2004, ainsi que par le projet de l'Union pour la Méditerranée créé en 2008. C'est pourquoi il est légitime de s'interroger sur le lien juridique entre le dispositif de conditionnalité inséré dans l'accord d'association Tunisie-UE et les objectifs prévus par les plans d'action PEV. Contrairement au document relatif aux plans d'action, seule la conditionnalité conventionnelle de l'accord d'association lie réciproquement les deux parties. Il semble que l'apport des plans d'action soit opérationnel et pragmatique, en vue de mettre en œuvre la conditionnalité incluse dans l'accord. Les objectifs spécifiques détaillés par les plans d'action contribuent, *a priori*, à préciser et à clarifier le contenu des engagements de la Tunisie contractés sur la base de la clause de l'article 2 de l'accord d'association. Néanmoins, le plan d'action n'est pas absolu ni définitif. Il décline une série de priorités, correspondant à certaines lacunes ou défaillances identifiées, pour une durée donnée, celle du plan d'action. Au demeurant, la question est de savoir si le non-respect des objectifs du plan d'action équivaudrait ou non à un non-respect des éléments essentiels de l'accord d'association. Dit autrement, la faillite dans la réalisation des objectifs du plan d'action permet-elle l'adoption des mesures appropriées, voire, la suspension de l'accord d'association ? Les plans d'action ne mentionnent pas cette possibilité. Le lien juridique entre les plans d'action et la conditionnalité « droits de l'Homme » prévue par l'accord d'association demeure ambigu.

⁸⁷⁰ HAMMAMOUN (S.), op. cit., p.234.

⁸⁷¹ Idem., p.234.

b. Les revendications du Parlement européen

L'approche européenne en matière d'insertion et de systématisation des clauses de conditionnalité « droits de l'Homme » a été sévèrement critiquée par le Parlement européen, notamment dans sa résolution de 2006 sur les clauses relatives aux droits de l'Homme et à la démocratie dans les accords internationaux de l'Union⁸⁷². En effet, en ce qui concerne la formulation de la clause conditionnalité « droits de l'Homme », le Parlement a mis en exergue « l'acquis » de Cotonou, en soulignant que le dispositif inséré dans les accords avec les pays ACP y était précisé de manière efficace, et que la procédure de consultation du Parlement y était établie de manière détaillée. Dans cette optique, le Parlement a proposé l'élaboration de nouvelles clauses « types » inspirées de celle de Cotonou. D'autre part, et à propos de la formulation de la clause « élément essentiel » de l'accord d'association Tunisie-UE, le Parlement a préconisé qu'elle contienne des références plus précises quant aux instruments internationaux relatifs à la protection des droits de l'Homme. En l'occurrence, la formulation de la clause de conditionnalité devrait comporter des références précises aux engagements internationaux déjà ratifiés par les parties. Dit autrement, la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE doit se référer aux droits de l'Homme tels qu'ils ont été consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'Homme, par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par les autres pactes adoptés au sein des Nations unies, ainsi qu'aux normes de *jus cogens* internationalement reconnues. Le Parlement précise également que la formulation de la clause devrait aussi faire référence aux conventions des Nations Unies déjà ratifiées par les parties à l'accord et aux conventions des agences spécialisées des Nations Unies, afin de déterminer avec précision les droits sectoriels que la coopération doit respecter notamment les droits sectoriels consacrés par l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Au demeurant, le Parlement a préconisé que la procédure de consultation mentionne les mécanismes politiques et juridiques applicables en cas de demande de suspension de l'accord d'association pour cause de violations répétées et systématiques des droits de l'Homme. Néanmoins, selon le Parlement européen, la suspension demeure la solution extrême, et c'est en raison de cela qu'un système clair de sanctions devrait être élaboré, ainsi qu'une ligne de conduite alternative. A cet égard, le Parlement européen a suggéré l'adoption d'un mécanisme permettant la suspension à titre temporaire de l'accord d'association, ainsi qu'un mécanisme d'alerte en cas de violation des droits de l'Homme. De surcroît, le Parlement insiste sur la réciprocité des obligations des parties en matière de respect de l' « élément essentiel » de

⁸⁷² Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'Homme et à la démocratie dans les accords internationaux de l'Union en date du 14 février 2006, JO n° C290 E/107 du 29 novembre 2006.

l'accord d'association. Cette réciprocité oblige les deux parties à agir ensemble, à la fois sur le territoire de l'Union et sur le territoire tunisien et ce, de manière à ce que les deux parties soient co-responsables à égalité de leurs politiques internes en matière de respect des droits de l'Homme et de la démocratie. Cependant, cette recommandation faite par le Parlement, et visant à consacrer cette réciprocité, peut être considérée comme juridiquement inutile étant donné que les deux parties sont déjà tenues de respecter les obligations découlant de l'accord d'association. Nonobstant, il semblerait que l'insistance du Parlement européen sur le caractère synallagmatique des obligations découlant de la clause « élément essentiel » soit en réaction à la pratique européenne, comme l'affirme le Parlement lui-même. L'Union n'a pas, jusque-là, pleinement exploité la dimension de réciprocité inhérente aux obligations des parties à l'accord d'association. Par ailleurs, le Parlement européen a attiré l'attention sur la différenciation persistante dans le dispositif de conditionnalité au sein des différents accords avec les pays tiers. Cela s'explique, selon le Parlement, par la priorité accordée parfois par l'Union à ses intérêts stratégiques, au détriment de la projection des valeurs politiques. De plus, le Parlement européen a recommandé d'envisager la signature d'un nouvel accord d'association dans le cadre de la PEV qui irait au-delà de l'insertion de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme », et qui serait plutôt fondé sur la mise en place d'institutions communes de protection et de promotion des droits de l'Homme et des principes démocratiques, et ce en suivant le modèle de certains accords régionaux tels que ceux du Conseil de l'Europe. Un nouvel accord d'association pourrait, selon le Parlement, prévoir le droit pour les parties d'observer leurs élections et scrutins respectifs.

La Commission européenne a formulé, de son côté, une réponse aux recommandations faites par le Parlement européen dans sa résolution sur les clauses relatives aux droits de l'Homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne⁸⁷³. Dans sa réponse, la Commission a souligné la prégnance des impératifs nationaux des États membres de l'Union et ses effets sur la cohérence de l'approche européenne, de telle sorte que la volonté politique des États membres pouvait constituer un problème plus sérieux que la formulation de la clause « élément essentiel » elle-même. Toutefois, la Commission a estimé que la référence dans la clause « élément essentiel » de l'accord d'association aux seuls instruments auxquels l'État contractant est déjà partie pourrait décourager la ratification d'autres traités. De surcroît, en ce qui concerne les accords sectoriels, la Commission européenne s'est montrée réticente, expliquant qu'il n'était pas convaincant que ces accords offrent un contexte adéquat pour négocier une clause relative aux droits de l'Homme, alors que l'absence d'une telle clause n'empêche pas la Commission de

⁸⁷³ COM (2006) 726 final.

procéder, avec les pays tiers en question, à des consultations sur les droits de l'Homme. Il reviendrait donc au Conseil de l'Union européenne d'estimer si l'accord sectoriel envisagé est vraiment compatible avec la situation des droits de l'Homme dans le pays tiers concerné. Par ailleurs, dans une communication sur l'efficacité de l'approche européenne en matière de droits de l'Homme et de démocratie dans les relations extérieures de l'Union⁸⁷⁴, la Commission européenne n'a pas développé le bilan de l'insertion des clauses de conditionnalité « droits de l'Homme » dans les accords internationaux avec les pays tiers. Elle a semblé ne donner encore qu'un faible écho aux revendications du Parlement européen évoquées dans sa résolution de 2006. Nonobstant, la Commission a mis en avant l'attribution de la clause de conditionnalité pour la promotion du respect des droits de l'Homme et de la démocratie. C'est ainsi que la Commission affirme : *« cette clause constitue le fondement de la coopération en matière de droits de l'Homme et de la promotion des droits de l'Homme dans tous les domaines couverts par ces accords (...) elle forme également la base juridique des mesures prises à la suite de violations des droits de l'Homme. Ces mesures peuvent aller jusqu'à la suspension des réunions et des programmes de coopération technique avec le pays concerné »*⁸⁷⁵.

De son côté, le Parlement européen semble encore maintenir l'essentiel de ses critiques et de ses revendications à travers sa résolution sur le rapport annuel de l'Union européenne sur les droits de l'Homme en 2010⁸⁷⁶. En réaction au déclenchement du « Printemps arabe », à partir de la révolution tunisienne de 2011, le Parlement européen n'a pas manqué de souligner que *« le « Printemps arabe » a contribué à démontrer l'inadéquation des politiques conduites jusqu'alors par l'Union européenne pour soutenir la forte aspiration des peuples à la démocratie, au respect des libertés fondamentales »*⁸⁷⁷.

B. La mise en veille de la conditionnalité

Le bilan négatif que dresse le Parlement européen à l'encontre de l'approche européenne de la conditionnalité « droits de l'Homme » se confirme dans la pratique conventionnelle de la conditionnalité, et dans sa mise en œuvre. En effet, force est de constater que les manquements à la conditionnalité par les pays tiers sont récurrents, alors que les réponses de l'Union se sont caractérisées par l'asymétrie et par l'irrégularité. Ainsi, bien que les mécanismes de sanctions

⁸⁷⁴ Communication de la Commission européenne conjointe au Parlement européen et au Conseil intitulée « Les droits de l'Homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'Union européenne – Vers une approche plus efficace », en date du 12 décembre 2011, COM (2011) 886 final.

⁸⁷⁵ Idem.

⁸⁷⁶ Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel de l'Union européenne sur les droits de l'Homme 2010, JO n° C258 E/21 du 7 septembre 2013.

⁸⁷⁷ Idem.

en cas de violation de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme » soient déjà prévus, l'Union européenne n'applique pas souvent ces dispositifs. En effet, la clause de conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE est restée lettre morte, et ce malgré les violations des droits de l'Homme et des principes démocratiques imputables à la Tunisie. Le constat selon lequel la conditionnalité de l'accord d'association Tunisie-UE a été mise en veille sous le régime de la dictature de Ben Ali (a) peut donc être dressé. Le soulèvement populaire en Tunisie et le déclenchement du « Printemps arabe » s'apparentent à un examen pratique de l'efficacité de la mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle (b).

a. La mise en veille de la conditionnalité sous le régime de Ben Ali

Il semble que les institutions de l'Union européenne ont favorisé une diplomatie des droits de l'Homme assez timide à l'égard du régime de Ben Ali, bien que l'accord d'association mentionne le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques comme étant un « élément essentiel » de l'accord d'association Tunisie-UE. En effet, les déclarations de la Présidence de l'Union européenne adoptées dans le cadre de la PESC concernant la situation des droits de l'Homme et de la démocratie en Tunisie ont été très rares. A l'issue des élections présidentielles et législatives du 24 octobre 2004, la Présidence de l'UE a adopté une déclaration dans laquelle « *elle félicite M. Ben Ali pour son nouveau mandat présidentiel (...) et se félicite de ce que les électeurs aient eu le choix entre plusieurs candidats à la présidence comme cela avait été le cas lors du scrutin présidentiel de 1999, où, pour la première fois plusieurs candidats s'étaient présentés* ». La Présidence de l'UE a également salué les réalisations du président Ben Ali au cours de ses dix-sept années de mandat. Néanmoins, cette déclaration a émis des nuances de manière assez contournée, précisant que « *dans son ensemble, le processus n'a pas offert des chances égales à tous les candidats. D'une manière générale une liberté d'expression et d'association plus complète contribuerait à consolider les étapes franchies précédemment sur la voie d'une démocratie ouverte, multipartite et représentative* »⁸⁷⁸.

A cet égard, l'Union européenne « encourage les autorités tunisiennes à continuer d'améliorer le cadre des élections et à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les prochaines élections respectent pleinement les normes internationales. L'Union européenne est prête, dans l'esprit du partenariat, à proposer son aide »⁸⁷⁹.

⁸⁷⁸ Déclaration de la Présidence, au nom de l'Union européenne relative aux élections présidentielles et législatives en Tunisie rendue publique à Bruxelles et à Amsterdam le 26 octobre 2004. *Bull. UE 10-6 2004*, point 1.6.17.

⁸⁷⁹ *Idem*.

En outre, dans le cadre de la mise œuvre de la nouvelle politique européenne de voisinage, il est revenu à la Commission européenne d'établir un bilan sur la situation relative au respect des droits de l'Homme et de la démocratie en Tunisie, conformément aux obligations découlant de l'accord d'association et aux objectifs fixés par les plans d'action de la PEV. La Commission européenne a observé, dans le domaine de la démocratie et de l'État de droit, une avancée en termes de diminution du décalage entre la législation tunisienne en vigueur et son application pratique. La Commission a attiré l'attention sur le fait qu'un nombre limité d'associations s'autorisaient un discours politique indépendant vis-à-vis du gouvernement tunisien alors en place. De plus, la Commission a relevé le manque de données officielles publiques des autorités tunisiennes concernant les conditions de détention dans les prisons. A cela s'ajoute des cas de torture systématiquement relevés dans les prisons. La Commission a également confirmé que les fonds alloués à la Ligue tunisienne des droits de l'Homme par l'Union européenne demeuraient bloqués par les autorités. Au demeurant, la Commission a indiqué que « *des tensions récurrentes sont constatées entre les autorités et les associations ou individus concernés (...) une persistance de pressions sur les journalistes et de contraintes sur le contenu. Le Code de la presse est devenu plus restrictif suite à la loi anti-terrorisme et la presse étrangère est toujours soumise au dépôt légal. Le libre accès à internet et à son contenu reste problématique. Certains articles du Code du travail demeurent non conformes avec les dispositions de ladite convention. Par ailleurs, plusieurs entraves au fonctionnement de l'activité syndicale ont été observées* »⁸⁸⁰.

Par ailleurs, la mauvaise coopération des autorités tunisiennes en place avec les instances onusiennes de protection des droits de l'Homme a été mise en lumière par la Commission. En effet, les autorités tunisiennes ont refusé d'accueillir quatre rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'Homme du domaine de la torture, de la justice, des défenseurs des droits de l'Homme et de la promotion des droits de l'Homme dans la lutte anti-terroriste. De plus, la Tunisie, malgré l'entrée en vigueur de l'accord d'association avec l'Union européenne, et donc de la clause de son article 2, n'a pas encore adhéré à certains instruments importants de protection des droits de l'Homme : il s'agissait, notamment, des protocoles facultatifs du Pacte international des droits civils et politiques et du protocole additionnel à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. A cela s'ajoutait le fait que la Tunisie maintenait ses réserves en ce qui concerne la primauté du droit international sur le droit interne et sur la possibilité de saisine automatique des juridictions internationales, en confirmant que

⁸⁸⁰ Document de travail des services de la Commission européenne, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Mise en œuvre de la politique de voisinage en 2007 », rapport de suivi Tunisie, en date du 3 avril 2008, SEC (2008) 401.

la Constitution tunisienne primait sur les traités internationaux. D'autre part, la Commission européenne a noté certaines avancées législatives et procédurales en matière de torture et de conditions de détention. Elle a relevé que 41 condamnations contre des agents publics avaient été prononcées en 2009 et que, à la suite d'une grâce présidentielle, 38 prisonniers arrêtés après les mouvements sociaux dans le bassin minier de Gafsa avaient été libérés⁸⁸¹.

Force est de constater que, dans ses différents rapports, la Commission européenne n'a pas cessé d'adresser un certain nombre de critiques à l'encontre des autorités tunisiennes ; cependant, ces critiques n'affectaient nullement la coopération avec le régime en place en Tunisie. La coopération bilatérale poursuivait normalement son cours avec la Tunisie sous le régime de la dictature de Ben Ali et ce, d'autant plus que les rapports de la Commission européenne n'évoquaient pas la possibilité de recourir aux mécanismes de la conditionnalité conventionnelle insérés dans l'article 2 de l'accord d'association. Il est à relever aussi que certains événements politiques marquants n'ont guère attiré l'attention de la Commission européenne. A titre d'exemple, la Commission européenne ne s'est pas appesantie sur les événements survenus dans le bassin minier de Gafsa en 2008, alors que cet épisode a été marqué par des violations graves de l'engagement de la Tunisie en matière de respect des droits de l'Homme.

En outre, le Conseil d'association Tunisie-UE, chargé de veiller à la mise en œuvre des dispositions de l'accord d'association Tunisie-UE, n'a accordé que peu de place aux questions relatives au respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques. C'est ainsi que les comptes rendus des réunions du Conseil d'association ont fait l'objet de communiqués concis, sans débat profond sur la question du respect des droits de l'Homme. D'ailleurs, le respect de la clause « élément essentiel » en tant que tel n'a été jamais explicitement évoqué. A vrai dire, les déficiences relatives au respect des droits de l'Homme et de la démocratie étaient succinctement mentionnées de manière assez superficielle. En revanche, lors du Conseil d'association Tunisie-UE tenu à Bruxelles en janvier 2000, la délégation de l'Union européenne a reconnu paradoxalement les efforts et les progrès de la Tunisie en matière de droits de l'Homme, remarquant, notamment, que les élections s'étaient tenues de manière « *paisible et organisée* »⁸⁸².

De manière générale, les sessions du Conseil d'association dénotaient, durant le règne de Ben Ali, l'importance donnée à l'aspect commercial et économique de l'accord d'association, et ce au détriment de l'aspect politique. Les questions politiques semblaient être reléguées au second

⁸⁸¹ Document de travail de la Commission européenne. Communication de la Commission au Parlement et au Conseil « Dresser le bilan de la PEV – Mise en œuvre de la politique de voisinage en 2009 ». Rapport de suivi Tunisie. Bruxelles, le 12 mai 2010. SEC (2010) 514.

⁸⁸² Conseil d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, deuxième session à Bruxelles, *Bull. UE 1/2-2000*, point 1.6.94.

plan, et faisaient l'objet de phrases lapidaires mettant en relief les encouragements et le soutien de l'UE aux progrès des autorités tunisiennes, sur la voie de la démocratisation et du respect des droits de l'Homme⁸⁸³. Cette tendance à la marginalisation des questions liées au respect des droits de l'Homme et de la démocratie s'est accentuée avec l'institution de la PEV, et la mise en place des premiers plans d'action de voisinage. Par conséquent, la thématique du respect des droits de l'Homme et de la démocratie, conformément à la conditionnalité de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, a été graduellement négligée dans les objectifs transversaux de la nouvelle PEV, tels que la bonne gouvernance, la lutte contre le terrorisme et la lutte contre l'immigration clandestine. Cela ressort par exemple du compte rendu de la septième session du Conseil d'association Tunisie-UE, qui s'est tenue en 2008⁸⁸⁴.

En revanche, la seule évolution notable concernant la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » a été la création, en 2007, d'un sous-comité bilatéral « droits de l'Homme et démocratie », conformément à l'article 84 de l'accord d'association Tunisie-UE⁸⁸⁵.

Il s'agit d'une décision qui a permis de créer un sous-comité « droits de l'Homme et démocratie » suite à la création de six autres sous-comités techniques dont les champs d'action se rapportent aux différents volets techniques de l'association⁸⁸⁶. La création de ce sous-comité « droits de l'Homme et démocratie » a été officiellement motivée par « *la complexité technique croissante des relations de l'UE avec les pays méditerranéens du sud que la nouvelle PEV venait accroître* »⁸⁸⁷. De plus, la décision n'a pas précisé les périmètres d'action du sous-comité et de son mandat. Cette décision se contente de mentionner que « *le respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales fait partie intégrante et représente un volet essentiel du cadre qui régit les relations entre l'UE et ses partenaires méditerranéens (...) vu leur importance en tant qu'élément essentiel de l'accord d'association, ces sujets seront dûment discutés au sein des différents organes établis par l'accord* »⁸⁸⁸. La décision précise également que « *les thèmes dans le mandat du sous-comité « droits de l'Homme et démocratie » pourront être soulevés à plus haut niveau dans le cadre du dialogue politique entre l'UE et la Tunisie.* »⁸⁸⁹. En revanche, il faut se référer au règlement intérieur de ce sous-

⁸⁸³ Voir l'exemple de la troisième session tenue à Bruxelles le 29 janvier 2002 et la quatrième session du Conseil tenue à Bruxelles le 30 septembre 2003.

⁸⁸⁴ Conseil d'association Tunisie-UE, septième session à Bruxelles le 11 novembre 2008, *Bull. UE 11-2008*, point 1.35.6.

⁸⁸⁵ Décision du Conseil de l'Union européenne en date du 8 novembre 2007 relative à la position de l'Union au sein du Conseil d'association concernant la mise en œuvre de l'article 84 de l'accord d'association Tunisie-UE. *Bull. UE 11-2007*, point 1.34.3.

⁸⁸⁶ Des sous-comités « marché intérieur », « industrie », « commerce et services », « transport », « environnement et énergie », « recherche et innovation », « agriculture et pêche » et « justice et sécurité ».

⁸⁸⁷ COM (2006) 776, précité point 2 du préambule.

⁸⁸⁸ Préambule de la décision du Conseil, points 1 et 2.

⁸⁸⁹ *Idem*.

comité afin de connaître ses attributions et ses pouvoirs. Il s'agit, d'après son règlement intérieur, d'un sous-comité chargé d'examiner la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE dans un certain nombre de secteurs, à savoir, l'État de droit et la démocratie, l'indépendance de la justice, la ratification et la mise en œuvre des principales conventions internationales en matière de droits de l'Homme, et le renforcement de la capacité administrative des institutions nationales tunisiennes... Néanmoins, le règlement intérieur précise que la liste des secteurs concernés n'est pas exhaustive, et que des cas de violation des droits de l'Homme peuvent être soulevés lorsqu'une des parties (l'UE ou la Tunisie) le demande⁸⁹⁰.

Toutefois, la mise en œuvre de la clause « élément essentiel » n'est pas expressément mentionnée dans le règlement intérieur du sous-comité « droits de l'Homme et démocratie », quand bien même ce dernier est compétent pour soulever une violation de l'article 2 de l'accord d'association. Certes, ce sous-comité pourrait constater des violations de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme », et constituer des mesures appropriées au sens des dispositions de la clause suspensive ; néanmoins, ses pouvoirs demeurent limités. En effet, le sous-comité « droits de l'Homme et démocratie » est soumis à l'autorité du Conseil d'association, auquel il fait un rapport de chaque réunion sans aucun pouvoir de décision⁸⁹¹. Il semble donc que l'approche positive et « douce » ait été privilégiée dans la mise en place du sous-comité « droits de l'Homme et démocratie », ainsi que dans la définition de son mandat. C'est ainsi que la Commission européenne a indiqué, à propos du dialogue politique et du rôle dévolu au sous-comité, qu'il était convenu de continuer sur une tendance positive dans les relations bilatérales avec la Tunisie en élargissant le champ d'un dialogue constructif à la société civile tunisienne et à ses acteurs.

Durant le règne de Ben Ali, le Parlement européen a été la principale institution de l'Union européenne à adopter des positions clairement réprobatrices à l'encontre des violations récurrentes des droits de l'Homme et des principes démocratiques en Tunisie. Certes, les résolutions adoptées par le Parlement européen n'ont pas été nombreuses⁸⁹², mais le Parlement y avait identifié les obstacles à la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE. Dans un premier temps, il a affirmé qu'il était conscient que la Tunisie était confrontée aux mouvements extrémistes ; néanmoins, il a été sensible à la lutte engagée par le gouvernement tunisien contre l'intégrisme et le terrorisme. Il n'a pas manqué, en revanche, de rappeler que cette lutte ne justifiait pas l'étouffement des libertés fondamentales et des principes démocratiques. A cet égard, le Parlement a demandé au Conseil et à la

⁸⁹⁰ Article 3 du règlement intérieur du sous-comité.

⁸⁹¹ Article 2 du règlement intérieur du sous-comité.

⁸⁹² Entre 1995 et 2010 le Parlement européen a adopté en tout 6 résolutions ayant trait au respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques en Tunisie.

Commission d'utiliser le dialogue politique instauré par l'accord d'association, et d'amener le pouvoir de Ben Ali à infléchir sa politique à l'égard de l'opposition démocratique, et à respecter ses engagements internationaux en matière de droits de l'Homme⁸⁹³. Le ton critique et réprobateur du Parlement européen s'est accentué dès le début des années 2000, en écartant l'argument à certains égards fallacieux de la lutte contre l'intégrisme et le terrorisme. C'est pourquoi, à plus d'une occasion, le Parlement européen a rappelé la clause « élément essentiel » consacrée par l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, ainsi que les implications juridiques que la violation de cette clause comportait pour l'État tunisien⁸⁹⁴. Cependant, la virulence du Parlement européen a clairement montré ses limites, car il n'a jamais demandé à la Commission et au Conseil de mettre en œuvre la clause suspensive, et de prendre des sanctions à l'encontre de la Tunisie. Il est donc vraisemblable que le dialogue politique institutionnalisé a été privilégié par le Parlement. Cependant, si l'on compare, les demandes explicites d'appliquer rigoureusement la conditionnalité « droits de l'Homme » aux États APC, il est légitime de s'interroger sur les raisons de la retenue du Parlement à l'égard de la Tunisie. De plus, il est à noter que le Parlement européen, à l'instar de toutes les institutions de l'Union, n'a pas réagi aux événements qui sont survenus en 2008 au sein du bassin minier de Gafsa. Cette région de la Tunisie a été le théâtre de fortes mobilisations sociales, sévèrement réprimées par les autorités tunisiennes. De surcroît, à la veille du soulèvement tunisien de 2011, la politique des institutions de l'Union, ainsi que la pratique suivie par le Conseil d'association Tunisie-UE, a présenté un décalage patent par rapport à la réalité de la situation en Tunisie. Ainsi, bien que les droits de l'Homme et les principes démocratiques aient été fréquemment violés par le régime de Ben Ali, l'Union européenne, tout en admettant de manière timide ces violations, semblait se satisfaire des justifications du pouvoir en place⁸⁹⁵. Par conséquent, la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE a été rarement évoquée, non seulement par les institutions de l'Union, mais aussi dans les instances de dialogue politique. De même, la PESC n'a pas émis de condamnation explicite vis-à-vis d'actions notoirement anti-démocratiques. Certains juristes estiment que la conditionnalité politique conventionnelle à l'égard du voisinage du sud de la Méditerranée a été pratiquement nulle⁸⁹⁶. Ainsi, la mise sous silence de la clause de

⁸⁹³ Résolution du Parlement européen sur les droits de l'Homme en Tunisie du 23 mai 1996, *JO n° C166 du 10 juin 1996*, *Bull. UE 5-1996*, point 1.2.9.

⁸⁹⁴ Résolution du Parlement européen sur la Tunisie du 15 juin 2000. *Bull. UE 6-2000*, point 1.2.6.

⁸⁹⁵ Voir en ce sens LIMAM (J.) « L'accord d'association Tunisie-UE et le processus démocratique en Tunisie », contribution au colloque « *L'association entre la Tunisie et l'Union européenne. 10 ans après : du partenariat au voisinage* », les 1, 2 et 3 décembre 2005, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, pp. 22-30.

⁸⁹⁶ SCHMID (D.), « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *Politique étrangère*, n°3/2005, pp.545-557.

conditionnalité « droits de l'Homme » a contribué à la vider de sa substance en la réduisant, dans la pratique, à une simple clause de style. En conséquence, l'attitude systémique consistant à éluder le recours aux mécanismes de conditionnalité a été annonciatrice du choc imprévu qu'a constitué, pour l'UE, le déclenchement du « printemps arabe », suite à la révolution tunisienne de 2011.

b. La révolution tunisienne : un échec de la conditionnalité ?

Le déclenchement de la révolution tunisienne, dite révolution « de Jasmin », a présenté la singularité d'interpeller de manière inédite l'Union européenne sur l'effectivité, voire l'utilité de la pratique de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme ». En effet, le déclenchement des protestations populaires en Tunisie, à partir du gouvernorat de Sidi Bouzid le 17 décembre 2010, qui ont duré jusqu'à la fuite du dictateur Ben Ali, le 14 janvier 2011, a constitué une épreuve pratique de la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE. Dans un premier temps, aucune position n'a été prise, ni par les institutions de l'Union ni par les instances paritaires, en réaction aux répressions des manifestants en Tunisie et, bien que ce silence ait été rompu une semaine avant la fuite de Ben Ali, la position de l'Union est restée très prudente et très diplomatique. L'Union européenne, représentée par Madame Catherine ASHTON, le Haut représentant des affaires étrangères de l'Union, a appelé à l'arrêt de la répression en incitant le régime au dialogue avec toutes les parties concernées⁸⁹⁷. En même temps, certains responsables de l'Union ayant des liens plus étroits avec la Tunisie, comme la France, ont exprimé une position très discutable, mettant en exergue la complexité de la situation en Tunisie, voire en proposant des aides au régime contesté⁸⁹⁸.

De surcroît, après la fuite du président déchu, le Commissaire en charge de l'élargissement et de la politique de voisinage, Monsieur Stefan FÜLE, a reconnu que le message adressé par le soulèvement tunisien était « *au-delà des incertitudes (...) toutefois très clair : la Tunisie veut être une démocratie stable, respectant pleinement les libertés et les droits fondamentaux. Elle aspire à des élections libres, justes et ouvertes à tous. Elle veut écrire une nouvelle page de son*

⁸⁹⁷ European union, Brussels, 10 January 2011, A 010/11, Statement by EU High Representative Catherine Ashton and European Commissioner for Enlargement Stefan Füle on the situation in Tunisia.

⁸⁹⁸ Discours de l'ancienne Ministre française des affaires étrangères Madame Alliot-Marie à l'Assemblée nationale française : « Le savoir-faire reconnu dans le monde entier de nos forces de sécurité permet de régler des situations sécuritaires de ce type (...) de permettre dans le cadre de nos coopérations d'agir pour que le droit de manifester puisse se faire en même temps que l'assurance de la sécurité ».

histoire et nous entendons la soutenir dans cette entreprise »⁸⁹⁹. Il a précisé également certains postulats concernant la question des droits de l'Homme, notant que « s'il existe encore de part et d'autre des sceptiques pour penser que ces valeurs ne sont pas partagées qu'en théorie, qu'ils écoutent encore et encore les messages que la rue tunisienne a exprimé ces derniers jours et ces dernières semaines. De quoi s'agit-il sinon d'un appel solennel à la démocratie et à une plus grande justice économique ? »⁹⁰⁰. Dès lors, ces justifications développées devant le Parlement européen par le Commissaire européen ont été révélatrices du malaise éprouvé par l'Union face à une situation critique, situation dont elle s'était, pourtant, longtemps accommodée, et qui a fini par exploser de manière imprévue. En revanche, la réponse immédiate de l'UE au soulèvement tunisien n'a pas été d'amorcer une réflexion sur la cohérence de son approche en matière de conditionnalité « droits de l'Homme », mais plutôt de décider en urgence de soutenir les changements survenus, et d'accompagner la transition engagée. Ce soutien s'est concrétisé par l'adoption de mesures restrictives au titre de la PESC, ainsi que par une importante aide financière. Les mesures restrictives adoptées ont été le gel des avoirs appartenant à des personnalités considérées comme responsables du détournement de fonds publics en Tunisie. Ces sanctions visaient à faciliter la transition démocratique en Tunisie et à soutenir les revendications du peuple tunisien, tout en lui permettant la restitution des biens mal acquis des anciens dirigeants⁹⁰¹.

Par ailleurs, face à l'éclosion du « Printemps arabe », à partir de la révolution populaire tunisienne, l'Union européenne a répondu par un soutien financier important aux transitions engagées. En premier lieu, la Commission européenne a formulé, dans sa communication intitulée « un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée », adoptée le 8 mars 2011⁹⁰², une nouvelle stratégie à l'égard d'un voisinage en mutation : il s'agit d'un ensemble d'actions et de mesures d'appui à la transition en Tunisie⁹⁰³. De plus, l'Union européenne a mobilisé une série d'instruments financiers de son action extérieure pour venir en aide au peuple tunisien et au gouvernement transitoire : elle a notamment eu recours à l'instrument de stabilité, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme et l'instrument financier de la PEV⁹⁰⁴. Toutefois, il convient de relever que, au cours du soulèvement tunisien, et suite à la

⁸⁹⁹ Discours du Commissaire en charge de l'élargissement et de la PEV intitulé « Déclaration sur la situation en Tunisie ». Session plénière du Parlement européen. Strasbourg le 17 janvier 2011. SPEECH/11/23.

⁹⁰⁰ Idem.

⁹⁰¹ Règlement UE n° 101/2011 du 4 février 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Tunisie, JO n° L31 du 5 février 2011.

⁹⁰² COM (2011) 200 final.

⁹⁰³ Un programme nommé SPRING (aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive) visant à soutenir la transition démocratique, le renforcement des institutions et le développement économique, durable et inclusif.

⁹⁰⁴ Voir surtout COM (2011) 303 final du 25 mai 2011.

réussite de la révolution populaire, aucune initiative visant à appliquer la clause de conditionnalité prévue par l'accord d'association Tunisie-UE n'a émané des institutions de l'Union ou des instances paritaires. Malgré le fait que des manifestants pacifiques subissaient la répression, et que les droits de l'Homme étaient violés de manière flagrante par le régime, l'Union européenne s'est contentée d'exprimer sa réprobation et sa condamnation via des déclarations politiques adoptées dans le cadre de la PESC. L'inaction de l'Union a suscité de légitimes interrogations sur sa réactivité et sa capacité à mettre en œuvre la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme », face à une situation urgente de violations massives et graves desdits droits. Il est ainsi légitime de s'interroger sur l'utilité et sur l'essence même d'une conditionnalité « droits de l'Homme » qui n'a pas trouvé d'application dans des circonstances aussi extrêmes que celles de la révolution tunisienne. Paradoxalement, le seul accord qui a été suspendu partiellement sur la rive sud de la Méditerranée, sous l'effet du déclenchement du « Printemps arabe », a été celui conclu avec la Syrie. En réalité, l'Union européenne a suspendu partiellement l'accord avec ce pays tiers sur la base de l'article 21 TFUE, article qui fonde l'action extérieure de l'UE sur les principes de respect des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit ; de même, la suspension de l'accord a été décidée au titre de la PESC⁹⁰⁵. Par conséquent, il ne s'agissait nullement d'une quelconque mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme » ; c'est pourquoi, la voix du Parlement européen s'est élevée pour critiquer de manière explicite, et inédite jusqu'alors, l'incohérence de la pratique de l'UE en matière de conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme » à l'égard de ses partenaires. Le Parlement européen y a vu un constat d'échec, considérant que l'Union européenne était incapable de développer une véritable politique étrangère cohérente et efficace vis-à-vis des pays tiers. Il a renouvelé son appel pour l'accompagnement systématique des clauses « droits de l'Homme » des accords d'association d'un mécanisme de mise en œuvre effectif et efficace. Il a évoqué également la nécessité de réviser, en ce sens, la politique européenne de voisinage, notamment en vue de concrétiser l'accord d'association Tunisie-UE. C'est ainsi que le Parlement européen a appelé « *instamment l'Union européenne à tirer les leçons de l'exemple tunisien et à revoir sa politique de soutien à la démocratie et aux droits de l'Homme en mettant en place un mécanisme permettant la mise en œuvre de la clause des droits de l'Homme dans tous les accords avec les pays tiers* »⁹⁰⁶. Il a insisté pour que « *la révision de la politique européenne accorde la priorité aux critères portant sur l'indépendance de la justice,*

⁹⁰⁵ Décision 2012/123/PESC du Conseil du 27 février 2012 modifiant la décision 2011/523/UE portant suspension partielle de l'accord de coopération conclu entre la CEE et la République arabe syrienne, JO n° L54 du 28 février 2012.

⁹⁰⁶ Résolution du Parlement européen du 3 février 2011 sur la situation en Tunisie, P7_TA(2011)0038, notamment le point 13.

le respect des libertés fondamentales, le pluralisme et la liberté de la presse et la lutte contre la corruption »⁹⁰⁷. A cela s'ajoute un appel pour une réaction vigoureuse de soutien à la transition démocratique engagée en Tunisie, et à des sanctions à l'encontre des dirigeants du régime déchu⁹⁰⁸.

Quelques mois après la révolution tunisienne, le Parlement européen a réagi sévèrement aux premières communications adoptées par la Commission, et ce à travers une résolution du 7 juillet 2011⁹⁰⁹. Dans cette résolution, le Parlement européen a développé une position très critique concernant l'approche de l'Union européenne en matière de conditionnalité. Il a confirmé encore davantage ses attentes à propos de la mise en œuvre effective et cohérente de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme ». En ce sens, le Parlement européen a précisé dans sa résolution, que la priorité doit être « *désormais donnée à l'utilisation renforcée, concrète et énergique de la palette existante d'instruments et d'incitations de l'Union, harmonisés dans les stratégies définies et adaptées à la situation de chaque pays tiers* »⁹¹⁰. Il s'agissait surtout d'une nouvelle approche de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme », afin d'assurer « *la crédibilité de l'Union en tant qu'acteur mondial et résolu sur la scène internationale* »⁹¹¹. Dans cette perspective, le Parlement européen a recommandé une formulation plus précise de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme » dans les accords avec les pays tiers, ainsi que la mise en place de « *mécanismes spécifiques en cas de non-respect sur la base à minima de ceux contenus dans l'accord de Cotonou avec un calendrier de mise en œuvre précis* »⁹¹². Dès lors, selon le Parlement européen un tel dispositif devait permettre à l'Union l'exercice d'un réel contrôle du respect de la clause de conditionnalité de l'accord d'association.

Par conséquent, il semble primordial de mettre en avant les différentes critiques du Parlement européen à travers les résolutions successives survenues après la révolution tunisienne en ce qui concerne la mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE. De plus, cette institution a fait un bilan très négatif de la mise en œuvre de la clause de l'article 2 dudit accord en exigeant l'établissement de critères précis et de mécanismes de contrôle dans tous les accords d'association conclus par l'Union⁹¹³.

De son côté, la Commission européenne a essayé d'apporter des réponses aux multiples critiques adressées par le Parlement après la chute de la dictature de Ben Ali. En effet, dans une

⁹⁰⁷ Idem.

⁹⁰⁸ Idem.

⁹⁰⁹ Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2011 sur les politiques extérieures de l'UE en faveur de la démocratisation., P7_TA-PROV(2011)0334.

⁹¹⁰ Idem.

⁹¹¹ Idem.

⁹¹² Idem.

⁹¹³ Notamment la résolution du 27 octobre 2011 concernant l'accord d'association UE-Ukraine.

communication en date du 12 décembre 2011⁹¹⁴, la Commission européenne a admis que certaines critiques pouvaient être formulées par le Parlement, affirmant que « *les politiques intérieures et extérieures de l'Union européenne ne sont pas toujours tout à fait à la hauteur des déclarations de celle-ci en matière de droits de l'Homme et de démocratie (...) dans le contexte du « printemps arabe » par exemple, la question de savoir si l'Union n'était suffisamment engagée pour soutenir la société civile et promouvoir le changement plutôt que la stabilité a fait défaut* »⁹¹⁵. De plus, la Commission a reconnu que « *le bilan de l'Union en matière de droits de l'Homme sur son propre territoire suscite de plus en plus les critiques (...) l'Union européenne n'a pas toujours agi de manière efficace, ni aussi coordonnée qu'elle aurait pu. Il importe désormais de garantir la clarté, la cohérence et l'efficacité des politiques en agissant de manière plus réfléchie et stratégique* »⁹¹⁶.

En revanche, bien que la Commission ait dressé un bilan sur les accords avec les pays tiers dans lesquels a été insérée la clause de conditionnalité « droits de l'Homme », la Commission n'a en rien innové en ce qui concerne cette clause conventionnelle, d'autant plus que sur la mise en œuvre et, notamment, les mesures appropriées pouvant être adoptées, la Commission a été plus que laconique. Elle s'est contentée de noter succinctement que la clause de conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association « *forme la base juridique des mesures prises à la suite des violations des droits de l'Homme. Ces mesures peuvent aller jusqu'à la suspension des réunions et des programmes techniques avec le pays tiers (la Tunisie)* »⁹¹⁷. Il est donc clair que la Commission n'a pas évoqué la suspension de l'accord d'association Tunisie-UE. L'utilisation de l'expression « pouvant aller jusqu'à » permet de comprendre que la suspension des réunions dans le cadre des instances paritaires prévues par l'accord, ou la suspension des instruments unilatéraux d'aide et d'assistance, seraient l'ultime sanction possible sur la base de la conditionnalité. Ces affirmations vont même à l'encontre de la pratique de l'Union dans le cadre de la coopération avec les États ACP car elle a pu effectivement suspendre l'exécution de l'accord de Cotonou. De plus, l'évocation de la conditionnalité « droits de l'Homme » pourrait être qualifiée d'évasive et suscite beaucoup d'interrogations, compte tenu du soulèvement populaire en Tunisie, et de la nécessité de la remise en cause de l'approche de l'Union suite à la révolution tunisienne. Cependant, quelques mois plus tard, il semble que la Commission a su se rattraper en présentant de nouveaux correctifs à la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme ». Néanmoins, selon la Commission, il faut distinguer la mise en œuvre de

⁹¹⁴ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil « Les droits de l'Homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE – vers une approche plus efficace », 12 décembre 2011, COM(2011)886 final.

⁹¹⁵ Idem.

⁹¹⁶ Idem.

⁹¹⁷ Idem.

la conditionnalité et les clauses de celle-ci. En effet, la Commission confirme désormais qu'il s'agit de deux notions différentes à introduire dans le cadre du partenariat. D'abord, la notion de « l'approfondissement de la démocratie » vise à établir des critères de référence à l'aune desquels les progrès éventuels de l'État partenaire pourraient être évalués. La deuxième notion est celle du principe nommé « plus pour plus » (*more for more*), principe selon lequel l'État partenaire désireux d'engager de réels progrès sur la voie de la démocratie, pourrait compter sur des fonds supplémentaires alloués par l'Union dans le cadre du partenariat bilatéral. Il est à regretter que la notion de « l'approfondissement de la démocratie » reste floue : la Commission ne précise pas, malheureusement, les critères de référence qui pourraient servir à juger de manière effective et concrète les avancées de la Tunisie en matière de droits de l'Homme et de démocratie. D'autre part, le principe « plus pour plus », de son côté, semble constituer un principe de performance et de bonne gouvernance choisi comme régulateur de l'aide octroyée par l'Union à la Tunisie. Il demeure donc un principe incitatif. Dit autrement, l'insistance de la Commission sur le volet incitatif, au détriment d'un volet coercitif, face aux violations de la clause de l'article 2 de l'accord d'association, est révélatrice d'une approche « douce » positive, et favorisant la diplomatie et la souplesse. Cela montre ainsi une volonté implicite de reléguer la sanction au second plan, et d'y recourir uniquement dans les cas extrêmes et exceptionnels. Par ailleurs, la Commission a rappelé les dispositions des articles 3 et 21 TUE selon lesquels les droits de l'Homme et la démocratie sont identifiés comme fil conducteur de toute l'action extérieure de l'Union européenne.

En revanche, au-delà des propositions de modifications de l'approche de l'Union en matière de droits de l'Homme vis-à-vis du partenaire tunisien, il s'agit en définitive d'une fausse réponse aux critiques, et d'une fausse révision de l'approche de l'Union. C'est pourquoi le Parlement européen n'a pas tardé à réagir à la réponse donnée par la Commission⁹¹⁸. Le Parlement a invoqué de manière beaucoup plus incisive la nécessité d'appliquer des sanctions ciblées, et ce de manière systématique, en cas de violations de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme ». Concernant le principe « plus pour plus » proposé par la Commission, le Parlement a mis en garde contre une politique d'approche différenciée entre les différents partenaires de l'UE. Il souligne ainsi que cette approche différenciée doit « *exiger le respect des mêmes objectifs en matière de droits de l'Homme et de démocratie de la part de tous les États partenaires de la PEV* »⁹¹⁹.

⁹¹⁸ Résolution d'initiative du 14 décembre 2011 sur la révision de la politique européenne de voisinage, P7_TA-PROV(2011)0576.

⁹¹⁹ Idem.

Cette différence de position entre les institutions de l'Union pose légitimement de nombreuses questions concernant l'approche de l'Union vis-à-vis de la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE ; cela d'autant plus que la mise en veille de la clause de l'article 2 de l'accord durant le règne de la dictature de Ben Ali ne fait que confirmer la carence des institutions de l'Union.

Section II : Le dilemme de la mise en cohérence entre les valeurs et les intérêts de l'UE

L'échec de la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE suite au déclenchement de la révolution en Tunisie, a suscité beaucoup d'interrogations quant aux raisons réelles de cet échec. Les lacunes de la pratique de la conditionnalité dans le cadre du partenariat entre l'Union et la Tunisie dérivent essentiellement d'une contradiction majeure qui affecte l'action de l'Union à l'échelle internationale. En effet, ce constat confirme que l'Union européenne peine à mettre en cohérence ses intérêts stratégiques avec les valeurs qu'elle essaie de promouvoir. La mise en cohérence des intérêts de l'Union et de ses valeurs dans l'action extérieure est une obligation qui se déduit de l'accord d'association avec la Tunisie. Néanmoins, cette obligation, semble-t-il, difficilement réalisable (paragraphe 1), d'autant plus que, face aux violations graves de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, l'Union européenne paraît impuissante à appliquer rigoureusement la conditionnalité conventionnelle avec la Tunisie. C'est pourquoi, bien que la doctrine s'accorde pour affirmer que l'Union constitue une puissance hybride combinant à la fois des éléments de puissance douce et des éléments de puissance coercitive, l'équilibre de ces éléments est difficile à mettre en œuvre (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Une obligation difficilement réalisable

L'Union européenne cherche à mettre en cohérence ses intérêts et ses valeurs à travers la conclusion de l'accord d'association avec la Tunisie. A la lecture de cet accord, il semble que cet équilibre achoppe sur deux obstacles majeurs. D'une part, l'Union fait prévaloir ses intérêts stratégiques sur la projection des valeurs des droits de l'Homme et de la démocratie (A). D'autre part, le caractère intangible des valeurs projetées à travers la conditionnalité « droits de l'Homme » ne s'accorde pas avec le caractère contingent des intérêts stratégiques des parties de l'accord d'association (B).

A. La prévalence des intérêts stratégiques de l'Union européenne

La pratique de conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme » atteste d'une difficile articulation entre les deux objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne, à savoir la projection des valeurs politiques et la sauvegarde des intérêts stratégiques. L'accord d'association Tunisie-UE démontre que la mise en œuvre de la conditionnalité de l'article 2 est modulée en fonction des intérêts spécifiques que présente le partenariat avec la Tunisie. Cette analyse se confirme si l'on compare la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » dans le cadre d'autres accords avec d'autres pays tiers. C'est ainsi que, à titre d'exemple, dans les partenariats qualifiés par l'Union européenne elle-même avec la Chine et la Russie, le repli de la thématique du respect des droits de l'Homme est nettement sensible. D'ailleurs, la mise en veille des clauses déjà prévues dans l'accord avec la Russie est révélatrice d'un décalage entre les valeurs et les intérêts de l'Union. Les relations de l'UE avec les États-Unis d'Amérique, elles ne réservent aucune place à la conditionnalité « droits de l'Homme »⁹²⁰. Plus encore, il n'existe pas de dialogue politique institutionnalisé, ni même de dialogue politique spécifique concernant les droits de l'Homme avec la Chine ou la Russie. Il est à noter, par ailleurs, que certains accords sectoriels conclus avec les États-Unis peuvent refléter une projection relative des valeurs de l'Union, sans constituer pour autant une forme de conditionnalité⁹²¹.

Le recours de l'Union européenne à la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme » se caractérise par une différenciation entre les divers partenariats avec les pays tiers. Au-delà du dilemme de cohérence dans la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » dans l'action extérieure de l'Union, cette différenciation influence les exigences même de ladite conditionnalité. Les dispositions de certains accords avec les pays tiers restent bien en deçà des exigences incluses par l'Union dans l'accord d'association Tunisie-UE, ou dans certains accords avec les PTM. Cela a été observé par le Parlement européen dans sa résolution sur la coopération judiciaire entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique dans le domaine de la lutte anti-terroriste⁹²².

⁹²⁰ Les relations économiques et politiques entre l'UE et les États-Unis d'Amérique se basent sur le partenariat économique transatlantique lancé au sommet de Londres en 1998. Pour sa mise en œuvre, le choix s'est porté clairement sur des instruments de nature politique dépourvus d'effet obligatoire, telles que les lignes directrices et les plans d'action.

⁹²¹ DEZLANGLES (B.), « Le statut d'Etat tiers envisagé à travers la projection des droits de l'Homme », in BOSSE-PLATIÈRE (I.) et RAPAPORT (C.) (dir.), *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*, op. Cit., p. 396.

⁹²² Résolution du Parlement européen sur la coopération judiciaire entre l'UE et les États-Unis d'Amérique dans le domaine de la lutte anti-terroriste, JO n° C 177 du 25 juillet 2002.

Il semble que la recherche d'équilibre entre les intérêts stratégiques et la projection des valeurs, à travers les accords bilatéraux de l'Union avec les pays tiers, est une mission difficile à réaliser. L'accord de coopération conclu avec l'Inde en est un bon exemple : en effet, en dépit de violations récurrentes des droits de l'Homme dans ce pays, l'Union européenne n'a jamais activé la clause de conditionnalité « droits de l'Homme » incluse dans l'accord. L'Union s'est systématiquement contentée de condamnations diplomatiques à travers des déclarations dans le cadre de la PESC⁹²³. Cela tient au fait que l'Inde est devenue, depuis les années 2000, un partenaire éminemment stratégique de l'Union européenne⁹²⁴.

Par ailleurs, l'objectif affiché dans l'accord d'association Tunisie-UE de créer une zone de libre-échange entre les deux parties, ainsi que les différents objectifs relatifs aux questions économiques et commerciales, induisant une prévalence des intérêts économiques et commerciaux au détriment de la question du respect des droits de l'Homme. De ce fait, l'avantage d'intégrer une clause de conditionnalité « droits de l'Homme » dans cet accord d'association se voit minimisé dans la mise en œuvre de la clause de l'article 2 de l'accord. Non seulement les objectifs économiques et commerciaux priment sur la question du respect des droits de l'Homme, mais il est, aussi, certain que les enjeux politiques et géostratégiques ont une prévalence indéniable. L'exemple de la mise en œuvre de la clause de conditionnalité « droits de l'Homme » prévue par l'accord d'association entre l'Union européenne et Israël démontre clairement, d'ailleurs, la prévalence des enjeux politiques et géostratégiques. En effet, bien que la conditionnalité « droits de l'Homme » soit incluse dans l'accord d'association avec Israël, à l'instar du reste des PTM, sa mise en œuvre a été systématiquement évitée. La possibilité de suspendre l'accord d'association UE-Israël a été évoquée, une seule fois par le biais d'une résolution du Parlement européen en date de 2002⁹²⁵ : cette résolution a condamné fermement l'escalade des violences du gouvernement israélien, et ses violations du droit international et du droit international humanitaire. Le Parlement européen avait demandé au Conseil et à la Commission de convoquer en urgence le Conseil d'association UE-Israël « *pour transmettre sa position au gouvernement israélien en lui demandant de respecter les résolutions de l'ONU et de réagir positivement aux efforts déployés par l'UE pour parvenir à une solution pacifique au conflit* »⁹²⁶. Cette fois, le Parlement européen a explicitement demandé à la Commission et au Conseil de suspendre l'accord d'association conclu entre l'UE et Israël ; toutefois, cette suspension n'a jamais été mise en œuvre. Il s'ensuit que l'Union européenne

⁹²³ Voir déclaration de la Haute représentante de l'Union européenne, Madame ASHTON sur l'exécution de Afzal Guru en Inde le 11 février 2013, Bruxelles, le 11 février 2013, A76/13.

⁹²⁴ Le partenariat stratégique avec l'Inde est régi par un plan d'action conjoint adopté en 2005 et révisé en 2008.

⁹²⁵ Voir résolution du Parlement européen sur le Moyen-Orient du 10 avril 2002, *Bull. UE 4-2002, point 16.52*.

⁹²⁶ *Idem*.

confirme, en pratique, que ses intérêts stratégiques priment sur les engagements en matière de respect des droits de l'Homme. Tandis que la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme » représente « l'élément essentiel » de l'accord d'association, les intérêts commerciaux, économiques et politiques semblent se placer au premier rang dans la mise en œuvre de l'accord. Il est donc difficile d'évaluer de manière objective et précise les effets réels de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE sur la situation des droits de l'Homme et de la démocratie en Tunisie. Le bilan disponible confirme néanmoins, à quelques nuances près, l'échec du volet politique du partenariat Tunisie-UE, et à travers cet échec, un bilan négatif de la politique de promotion des droits de l'Homme pourrait être dressé. Certes, les progrès réalisés à différents niveaux du partenariat entre les deux parties ne sont pas négligeables ; néanmoins, l'objectif de la conditionnalité de promouvoir les valeurs des droits de l'Homme et de l'État de droit en Tunisie reste encore un acquis potentiel, loin d'être pleinement consolidé⁹²⁷. Cet état de fait est confirmé car l'UE n'a jamais utilisé la menace de suspension de l'accord d'association Tunisie-UE pour imposer à son partenaire l'obligation de respecter l'article 2 dudit accord. Les questions économiques et commerciales dans le cadre de ce partenariat demeurent prioritaires dans la mise en œuvre de l'accord. De même, les droits économiques et sociaux n'ont pas été privilégiés dans les actions relatives aux questions économiques et ce malgré l'impact négatif de la politique d'ajustement structurel imposée par l'Union sur la jouissance de ces droits⁹²⁸. Pour cette raison, le professeur Saïd HAMMAMOUN défend la thèse selon laquelle l'évaluation de la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » révèle, en fait, que celle-ci se recompose en fonction des priorités définies dans trois espaces des relations extérieures de l'Union européenne⁹²⁹ : d'abord, l'espace communautaire qui s'exprime dans un lien hypothétique liant la libéralisation économique et la libéralisation politique ; cela implique un processus de démocratisation sans que cela soit affiché de manière prioritaire et conséquente. Ensuite, dans l'espace inter-gouvernemental qui renvoie au domaine de la PESC, et dans lequel la prégnance d'une approche sécuritaire affecte davantage la conditionnalité « droits de l'Homme », en maintenant un *statu quo* par rapport à la promotion des principes démocratiques et des droits fondamentaux. Enfin, l'espace de la justice et des affaires intérieures, espace dans lequel la conditionnalité entretient une certaine confusion dès lors qu'elle vise à concrétiser des objectifs des politiques internes de l'Union.

⁹²⁷ HAMMAMOUN (S.), « La conditionnalité politique dans les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb. Contribution à l'étude d'une politique juridique de projection », thèse op. cit., p.301.

⁹²⁸ Idem, p.302.

⁹²⁹ Idem, p.304.

L'analyse de la dimension externe de cet espace, ainsi que de ses enjeux dans le cadre du partenariat Tunisie-UE, permet de mettre en évidence de nombreuses contradictions affectant la conditionnalité de la clause de l'article 2 de l'accord.

Par ailleurs, la conjonction de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne avec le partenariat euro-méditerranéen et la politique européenne de voisinage pourrait justifier la prépondérance des enjeux stratégiques et géopolitiques de la mise en œuvre de l'accord et de la conditionnalité « droits de l'Homme » par l'Union. En effet, entre le cadre régional et le cadre bilatéral de l'association entre la Tunisie et l'Union, les intérêts sont démultipliés, et divergent. Cela affecte inévitablement l'approche européenne de la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » en vertu des intérêts stratégiques de l'Union. C'est pour cette raison que l'approche libérale qui est celle de l'Union dans ses orientations vis-à-vis du partenaire tunisien suppose un lien indéniable entre la libéralisation économique et la libéralisation politique. Cependant, cette approche repose sur une conciliation difficile entre, d'une part, l'objectif de respecter les droits et d'encourager la démocratisation et, d'autre part, l'impératif de stabilité nécessaire pour concrétiser les objectifs de l'accord d'association. C'est pourquoi la professeure Dorothee SCHMID estime que la thématique de la conditionnalité « droits de l'Homme » consiste à appréhender la liaison explicitement affichée entre le développement économique, les intérêts commerciaux et l'objectif de la sécurité et de la stabilité, non seulement en Tunisie mais aussi dans la région euro-méditerranéenne⁹³⁰. Selon cette professeure, du point de vue de l'Union, l'objectif de stabilisation de la région euro-méditerranéenne suppose que le développement économique est non seulement un élément essentiel préalable, mais il est aussi sensé aller de pair avec le processus de réformes politiques dans les pays tiers partenaires⁹³¹. Ce postulat renvoie à l'idée kantienne de la « paix démocratique », qui propose la promotion de la paix par la démocratie et l'intégration⁹³². La réalité des rapports entre la Tunisie et l'Union peu après la chute de la dictature de Ben Ali confirme cela. Le contexte d'instabilité a suscité des approches européennes divergentes quant à la mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme ». En effet, l'Union européenne a adopté une attitude prudente dans la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » après la révolution tunisienne. L'Union a privilégié le déploiement d'un cadre incitatif pour promouvoir les droits de l'Homme et la démocratie en Tunisie, sans pour autant mettre en cause la stabilité politique

⁹³⁰ Voir SCHMID (D.), « *Interlinkages within the euro-mediterranean Partnership. Linking economic, institutional and Political reform: Conditionality within the euro-mediterranean Partnership* », Euro-Mesco Papers, n°27, décembre 2003.

⁹³¹ Voir SCHMID (D.), « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », Politique étrangère, n°3/2005, pp.545-557.

⁹³² Voir dans HABERMAS (J.), « La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne », Paris, le Cerf, 1996.

dans la Tunisie post-révolution. Le dilemme qui consiste à mettre en équilibre les intérêts stratégiques de l'Union avec la mise en œuvre et la concrétisation de la conditionnalité « droits de l'Homme » avec la Tunisie est désormais plus complexe du fait de la recherche de la stabilité dans la Tunisie post-révolution. Cette situation affecte d'une manière ou d'une autre l'approche européenne concernant la conditionnalité et sa mise en œuvre dans le cadre de l'accord d'association. Le dilemme est rendu encore plus sensible en raison de l'ambiguïté qui caractérise la pratique de la conditionnalité « droits de l'Homme ». Le fait qu'elle soit expressément affichée incite à penser que cette conditionnalité constitue la forme la plus accomplie d'usage de l'instrument économique comme moyen de politique étrangère⁹³³, et, par conséquent, comme moyen de projection de la démocratie et du respect des droits de l'Homme en tant qu'objectifs de la politique étrangère de l'Union. Or, il est réellement difficile de déterminer si l'utilisation des relations économiques de l'Union a pris telle ou telle direction vis-à-vis du partenaire, d'autant plus que l'approche de l'Union doit concilier les mutations des intérêts économiques en Tunisie avec la perception que l'État tunisien a du partenariat.

B. La mutation des intérêts et l'intangibilité des valeurs en Tunisie

Bien que les valeurs des droits de l'Homme soient, par définition, immuables et intangibles, les intérêts sont, eux, fluctuants et contingents. Les intérêts de l'Union européenne vis-à-vis de la Tunisie à travers la conclusion d'un accord d'association ne sont pas censés perdurer ; ils peuvent changer au gré de l'évolution de la configuration des relations internationales et des orientations stratégiques des parties. De ce fait, l'objectif de la projection des valeurs de l'Union est forcément corrélé à l'existence et à l'importance des intérêts. Dès lors, la mise en œuvre de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE est assujettie aux intérêts de l'Union et, non l'inverse. Dit autrement, ce sont les intérêts de l'Union européenne qui, en réalité, détermineraient la conditionnalité « droits de l'Homme ».

La modification des intérêts stratégiques de l'Union, et ses orientations par rapport à la Tunisie et à la région sud de la Méditerranée, peut contribuer à marginaliser la projection des valeurs. L'analyse d'autres accords avec des pays tiers serait, à cet égard, fructueuse. En effet, la montée en puissance progressive de la Chine et, surtout, l'adhésion de celle-ci à l'OMC a eu pour effet de confiner les inquiétudes de l'Union au sujet du respect des droits de l'Homme. Ces inquiétudes étaient pourtant régulièrement formulées et évoquées dans les rapports avec la

⁹³³ DE WILDE D'ESTAMEL (T.), « La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyen de politique étrangère », op. cit., p.359.

Chine, dans les années 1990. De même, les relations avec le partenaire russe ont connu des mutations similaires. En fait, l'accroissement de la dépendance énergétique et les défis sécuritaires dans l'Est européen, ainsi que l'adhésion de la Russie à l'OMC, justifient la dilution progressive de la problématique relative au respect des droits de l'Homme et de la démocratie. Ainsi, les condamnations, de même les menaces de mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » formulées à la fin des années 1990 à l'égard du partenaire russe, paraissent alors bien lointaines.

Ces exemples, bien qu'ils illustrent l'influence des mutations des intérêts sur la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » dans les accords de l'Union européenne avec les pays tiers, ne cachent pas les spécificités de la perception que la Tunisie peut avoir de la clause de l'article 2 de l'accord d'association avec l'Union. En effet, les rapports entre la Tunisie et l'Union européenne ont été, notamment au moment de l'instauration du partenariat multilatéral (processus de Barcelone) et bilatéral, guidés par une certaine perception des intérêts stratégiques spécifiques à la région du Maghreb, et à la région sud de la Méditerranée en général. Vue de l'Union européenne, cette région du monde représente à la fois un marché et une menace ; alors que du côté tunisien, l'Union est perçue comme un vaste marché de quelques centaines de millions de consommateurs, et, comme, une opportunité d'exportation commerciale.

Suite au démantèlement tarifaire induit par l'application de l'accord d'association avec la Tunisie, l'Union européenne avait pour objectif de conquérir davantage le marché tunisien avec ses produits et services. La zone de libre-échange projetée dans l'accord d'association devait profiter plus aux entreprises de l'Union, très compétitives, qu'à celles du pays partenaire, qui le sont beaucoup moins.

En revanche, le sous-développement socio-économique en Tunisie, et dans la région du Maghreb en général, a engendré des phénomènes d'émigration clandestine, d'intégrisme religieux et de terrorisme. Cela représente de multiples risques et menaces pour le partenaire européen, qui souhaite se protéger de ces dangers. C'est ainsi que la contradiction inhérente à la perception de la Tunisie par l'Union européenne est confirmée dans la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme ». Certains juristes trouvent une contradiction « *dans l'attitude de l'Union européenne qui proposait aux pays du sud de devenir des partenaires tout en les percevant comme une menace. C'est sans doute cette contradiction qui persiste encore aujourd'hui malgré une certaine évolution, et qui est à l'origine de beaucoup de problèmes dans la mise en œuvre d'un véritable partenariat* »⁹³⁴. Cela explique, en partie que, en dépit des références emphatiques à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, à l'État de droit et

⁹³⁴ BAGHZOUZ (A.), « Du processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : regards croisés sur les relations euro-maghrébines », Année du Maghreb, n°V-2009, dossier : s'opposer au Maghreb, pp.517-536.

à la démocratie dans l'accord d'association, ce volet soit noyé dans un agenda relevant plutôt de la lutte pour la paix et la stabilité en Tunisie et dans la région méditerranéenne. Il est à signaler que les menaces étaient explicitement mentionnées dans le texte de la Déclaration de Barcelone. Ce document fondateur du partenariat euro-méditerranéen a ainsi, clairement, mentionné la menace, l'emploi de la force, le terrorisme, la criminalité organisée...⁹³⁵.

De plus, l'agenda économique et sécuritaire étaient les agendas structurants du partenariat. La centralité de ces agendas ne pouvait que contribuer clairement à ralentir la projection des valeurs « droits de l'Homme », pourtant consacrée par l'accord d'association Tunisie-UE et par le dialogue politique. Il a été difficile pour l'Union, semble-t-il, de parvenir en même temps à exploiter de manière optimale le marché tunisien, de se prémunir de la menace qu'il représente et de projeter de manière cohérente ses valeurs sur un État durant le régime autoritaire de Ben Ali. C'est pourquoi, dans la pratique, la priorité a été donnée aux objectifs économiques et sécuritaires, et ce au détriment de l'objectif de promotion et de respect des droits de l'Homme. En outre, le régime autoritaire de Ben Ali a pu anticiper sur le potentiel de déstabilisation lié à la libéralisation économique, et a su répondre convenablement aux demandes de l'Union européenne concernant la prévention des périls sécuritaires, et ce en luttant contre l'émigration clandestine et le terrorisme⁹³⁶.

Par conséquent, à partir des années 2000, la montée en puissance de l'objectif de sécurité et de stabilité a déclassé l'objectif de projection des valeurs des droits de l'Homme. La logique rhétorique sous-tendant l'approche européenne de projection des valeurs a subi une évolution, qui progressivement, a affaibli la conditionnalité « droits de l'Homme ». Dès lors, en matière de démocratisation et de droits de l'Homme, le discours européen s'est mué en discours sur la bonne gouvernance et la performance. La conditionnalité « droits de l'Homme », bien qu'elle représente une obligation juridique contraignante prévue par l'accord d'association Tunisie-UE, est concurrencée par des démarches d'évaluation des réformes en fonction des priorités fixées par les plans d'action. Dans les faits, les nouvelles démarches souples et flexibles de la PEV délaissent l'obligation formelle qu'est la clause de conditionnalité « droits de l'Homme », et favorisent la négociation politique caractérisée par des aspects techniques et de performance. Conséquemment, la mise en veille de la clause de conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE est alors favorisée. La continuité des relations, selon la professeure Gaëlle DUSEPULCHERE, est renforcée car l'insuffisance des résultats obtenus par le partenaire de l'Union en matière de respect des droits de l'Homme et de démocratie n'implique

⁹³⁵ EL MASLOUHI (A.), « Une conditionnalité dépourvue d'effectivité : clause démocratique et gestion des risques dans les relations euromed », Institut européen de la Méditerranée, 2011, pp.14-17.

⁹³⁶ SCHMID (D.), « Le partenariat euro-méditerranéen : le libre-échange pour politique étrangère », dans HELLY (D.) et PETITEVILLE (F.) (dir.), *L'union européenne : acteur international*, op. cit., p.177.

pas nécessairement la rupture de la relation, mais entraîne une réévaluation de la stratégie⁹³⁷. De ce fait, l'approche juridique des droits de l'Homme et de la démocratie perd en consistance, et s'égare dans des arguments non juridiques, essentiellement politiques, au milieu d'autres objectifs sécuritaires⁹³⁸. C'est ainsi que les droits de l'Homme et les principes démocratiques sont mobilisés sans raisonnement juridique clair, et sans que l'on puisse réellement les distinguer des autres objectifs stratégiques.

Cette situation a pu développer de nouvelles conditionnalités « stratégiques » à côté de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. Ces nouvelles conditionnalités expriment de multiples préoccupations de nature stratégique et, notamment, sécuritaire. Effectivement, des exemples de clauses anti-terrorisme⁹³⁹, de clauses relatives à la non-prolifération des armes de destruction massive, ou d'autres relatives à la Cour pénale internationale, ou encore des dispositions sur la coopération en matière d'immigration, ont vu le jour. Cela illustre la prévalence de l'objectif stratégique et sécuritaire dans la mise en œuvre non seulement de l'accord d'association Tunisie-UE au détriment de la conditionnalité « droits de l'Homme », mais également, dans les documents fondateurs de l'Union pour la Méditerranée. Par ailleurs, il semble que la mise en veille de la conditionnalité « droits de l'Homme » est une conséquence de l'évolution des relations entre l'Union européenne et la Tunisie, au vu du contexte sécuritaire sur le plan national et régional. Ces relations axées, dans un premier temps, sur l'objectif économique de libre-échange et, ensuite, sur l'objectif sécuritaire et de stabilité, ne font que marginaliser de plus en plus l'objectif de projection du respect des droits de l'Homme et des droits fondamentaux. Il faut reconnaître, dans ce sens, que les objectifs stratégiques de l'Union étaient poursuivis avec l'aide du régime autoritaire en place en Tunisie, ce dernier fût-il anti-démocratique. La mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » était donc évitée.

Le soulèvement populaire en Tunisie, dont l'une des revendications principales a été la démocratie et le respect des droits de l'Homme, a fait d'un coup de tonnerre, et il a pris de cours l'Union européenne⁹⁴⁰. La révolution tunisienne a, *de facto*, sonné le glas de l'approche européenne conduite dans le cadre régional de la PEV, et dans le cadre de la mise en œuvre de

⁹³⁷ DUSEPULCHER (G.), « De la conditionnalité démocratique à la gouvernance comme instrument de promotion des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit », dans RIDEAU (J.), *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Dans le sillage de la constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp.457-478, p.471.

⁹³⁸ *Idem*, p.470.

⁹³⁹ Ces clauses anti-terrorisme font écho à la déclaration du Conseil européen du 25 mars 2004, déclaration dans laquelle le Conseil invite à introduire des clauses anti-terrorisme opérantes dans tous les accords avec les pays tiers., Voir *Bull. UE* 3/2004, point 1-43.

⁹⁴⁰ RHATTAT (R.), « L'action extérieure de l'Union européenne en Méditerranée à l'épreuve du printemps arabe », RUE n°560, juillet-août 2012, pp.435-439.

la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE. Le désaveu a porté sur un point central : la mise en veille de la conditionnalité politique⁹⁴¹. Ce désaveu interroge en réalité toute l'approche européenne de projection des valeurs vis-à-vis de ses partenaires, dont la Tunisie fait partie. En effet, la révolution tunisienne illustre le fait que l'Union européenne a poursuivi des intérêts stratégiques et favorisé, notamment, les volets sécuritaire et économique du partenariat avec la Tunisie, ce qui a engendré un soutien implicite au régime autoritaire de Ben Ali. L'Union européenne s'accommodait de ce régime tant qu'il était le garant de ses intérêts stratégiques. En étant conciliante vis-à-vis du régime autoritaire et corrompu de Ben Ali, l'Union européenne a contribué non seulement, à aggraver le déficit démocratique existant, mais aussi, à aggraver une menace majeure pour sa propre sécurité et sa stabilité, à travers l'explosion des flux migratoires tunisiens. Le manque de vision stratégique de l'Union est apparu dans son incapacité à percevoir les signes avant-coureurs de l'implosion de la société tunisienne.

Ce bilan de l'approche européenne de projection des valeurs de respect des droits de l'Homme en Tunisie remet en question ses deux facettes, à la fois exogène et endogène. D'une part, vu de l'extérieur, l'image de l'Union européenne en tant qu'acteur international est ternie ; d'autre part, vu de l'intérieur, l'image qu'à l'Union européenne d'elle-même est troublée de manière inédite. Plus qu'auparavant, les États tiers découvrent une Union incohérente et impuissante. Cela évoque légitimement une question : la capacité de l'Union à fournir une réponse mûrie et durable aux dilemmes de conciliation entre ses intérêts et ses valeurs. Existe-t-il vraiment, désormais, une rupture dans l'approche européenne ?

Au niveau juridique, la clause de conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE demeure inchangée. Le principe « plus pour plus », établi par la Commission européenne en matière de mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme », n'est nullement une règle juridique. Il s'agit simplement d'une règle de *soft law* qui ne modifie pas le dispositif de conditionnalité existant. Au demeurant, ce principe nouveau présenté par la Commission européenne comme une innovation, et se rapproche en réalité du principe « de différenciation et de mérite » appliqué par l'Union en vue de l'élargissement à venir pour les États balkaniques, et pour la Turquie. Ce principe de « différenciation et de mérite » est conçu comme un principe de mise en œuvre concrète de la conditionnalité de l'adhésion⁹⁴². Il en ressort que la cohérence de l'action extérieure de l'Union en matière de droits de l'Homme et de

⁹⁴¹ BOUTAYEB (C.), « Les nouveaux axes de la politique européenne de voisinage face au printemps arabe. Conditionnalité et différenciation », RUE n°557, avril 2012, pp.270-280.

⁹⁴² Idem, p.277.

démocratie n'est pas perçue par la Commission sous l'angle de la mise en cohérence entre les valeurs et les intérêts.

Il apparaît que la cohérence recherchée par les institutions de l'Union est d'ordre technique, synonyme de perfectionnement des modes d'action et des procédures ou d'ajustement, et d'harmonisation entre les politiques externes de l'Union et ses politiques internes. Cela transparaît de divers documents relatifs au remodelage de la politique européenne des droits de l'Homme et de la démocratie dans le monde, adoptés principalement en 2012, suite à la révolution tunisienne⁹⁴³. Cependant, cette perception paraît parcellaire, et assez éloignée de l'esprit des exigences de cohérence introduites par le traité de Lisbonne. D'autre part, l'échec de certaines transitions engagées après les événements du « Printemps arabe », notamment en Libye et en Syrie, a été un facteur essentiel pour la remise en cause de l'approche européenne de conditionnalité « droits de l'Homme » avec les différents partenaires de l'Union. Par conséquent, l'équilibre recherché, équilibre dont est tributaire la cohérence de l'action extérieure de l'Union, semble être condamné à rester un dessein louable mais improbable, maintenu dans le champ de la rhétorique et du discours, et difficile à concrétiser par une pratique durable et systématique. A ces difficultés relatives à la mise en cohérence entre les intérêts de l'Union européenne et ses valeurs, s'ajoute également un autre dilemme : l'Union est-elle un acteur international de poids ?

Paragraphe 2 : L'UE entre puissance douce et puissance coercitive

La doctrine s'accorde pour affirmer que l'Union européenne est une puissance, car la notion de puissance se trouve au cœur de la théorie réaliste des relations internationales⁹⁴⁴. Cependant, au-delà du débat sémantique et conceptuel, il semble que l'Union européenne constitue une puissance hybride, combinant à la fois des éléments de puissance douce et des éléments de puissance coercitive, à travers sa pratique de mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme ». Certains juristes estiment que le concept de puissance accordé à l'Union européenne traduit la capacité de l'Union à agir, afin d'atteindre les objectifs fixés⁹⁴⁵. En ce sens, l'Union européenne joue le rôle d'une puissance en tant qu'acteur international en agissant sur les pays tiers, et en tentant d'influencer, et d'organiser, le monde autour de ses propres valeurs. Cela suscite plusieurs interrogations quant à l'identité

⁹⁴³ Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 25 juillet 2012 un cadre stratégique et un plan d'action relatif à la nouvelle approche de l'UE en matière de droits de l'Homme et de démocratie dans le monde.

⁹⁴⁴ ROCHE (J.-J.), « Relations internationales », Paris, LGDJ, 1999, p. 109.

⁹⁴⁵ Voir ROCHE (J.-J.), « Relations internationales », Paris, LGDJ, 1999, pp. 109-110.

internationale de l'Union européenne, et sur sa capacité à promouvoir ses valeurs comme standards internationaux. C'est pourquoi la doctrine n'est pas unanime sur la qualification qui doit être donnée à cette Union européenne-puissance. Certains décrivent l'Union comme une puissance régulatrice, alors que d'autres la considèrent comme puissance normative⁹⁴⁶. Dès lors, la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE représente une épreuve importante pour déterminer si l'Union européenne est une puissance internationale. Les différents éléments de la puissance de l'Union européenne affectent inévitablement l'efficacité de son approche globale en matière de projection des valeurs des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit. L'analyse se tourne ainsi vers l'approche positive de l'Union en matière de la promotion des droits de l'Homme à travers la mise en œuvre de l'accord d'association avec la Tunisie. Cette approche n'est, certes, pas nouvelle ; nonobstant, elle met en évidence la puissance « douce » de l'Union européenne, notamment à partir de la diplomatie des droits de l'Homme (A). Cependant, les outils juridiques disponibles pour l'Union en vue d'imposer au partenaire tunisien le respect de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme », témoignent des limites des sanctions et de la capacité coercitive de l'Union européenne (B).

A. La diplomatie des droits de l'Homme

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE, cette dernière a fait preuve d'une approche positive, constructive et incitative en matière de conditionnalité « droits de l'Homme ». Cette approche a été consolidée grâce à des mécanismes et des dispositifs dans les lignes directrices relatives aux droits de l'Homme⁹⁴⁷. Même si les lignes directrices ont été révisées avec l'adoption d'un nouveau cadre stratégique en 2012, afin d'assurer plus d'efficacité et de cohérence dans les actions de l'Union⁹⁴⁸, la diplomatie des droits de l'Homme demeure un axe essentiel de l'approche européenne, en vue de mettre en œuvre la conditionnalité « droits de l'Homme ».

⁹⁴⁶ Voir en ce sens, LAÏDI (Z.), « Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ? », Les Cahiers européennes de sciences politiques, n° 5/2005, p. 32.

⁹⁴⁷ Ce document est disponible sur le site internet du SEAE :

http://www.eeas.europa.eu/human_rights/index.fr.htm. Ces lignes directrices intègrent les thématiques prioritaires relatives aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire dans lesquelles l'UE est déjà engagée dans le monde.

⁹⁴⁸ La mise en œuvre d'un nouveau cadre stratégique apparaît dans les rapports de l'UE sur les droits de l'Homme et la démocratie dans le monde adoptés pour l'année 2012 et l'année 2013, Conseil de l'UE, Bruxelles, le 13 mai 2013.

Il faut préciser que cette diplomatie des droits de l'Homme de l'Union européenne s'exerce dans le cadre de la PESC ; c'est pourquoi, l'Union adopte régulièrement, dans le cadre de la PESC, des déclarations exprimant ses positions concernant le respect des droits de l'Homme et de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. De même, le dialogue politique est renforcé dans les relations euro-tunisiennes.

Bien que le rôle prépondérant dans l'élaboration de la PESC revienne au Conseil européen, en vertu de l'article 26 TUE, la conduite et la mise en œuvre de la PESC relèvent essentiellement de la mission du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conformément à l'article 18 TUE. En effet, la nouvelle fonction du Haut représentant de l'Union européenne, instaurée par le traité de Lisbonne, vise à donner à l'action extérieure, y compris dans le domaine des droits de l'Homme et de la démocratie, une plus grande visibilité, et une cohérence accrue. De surcroît, le Haut représentant conduit, au nom de l'Union, le dialogue politique avec les pays tiers, à l'instar de la Tunisie, et assure la représentation de l'UE au sein des organisations et des conférences internationales. A cela s'ajoute la mission de coordination de la position des États membres au sein des enceintes internationales, et la présentation, le cas échéant, de la position de l'Union au Conseil de sécurité de l'ONU à la demande des États membres qui y siègent, conformément aux articles 27 et 34 TUE.

Ces différentes missions accordées au Haut représentant de l'Union européenne, bien qu'elles témoignent de l'enjeu visant à concrétiser une plus grande cohérence dans la diplomatie avec les pays tiers, notamment les partenaires de l'Union, démontrent certaines faiblesses dans le caractère intergouvernemental des démarches. Cela influence essentiellement la capacité de l'Union européenne à traiter la question de la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » d'une seule voix par les États membres. Par conséquent, la fonction de « représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'Homme » a été instituée. Son premier mandat a été adopté par le Conseil de l'Union européenne le 25 juillet 2012⁹⁴⁹. Le représentant est chargé d'assurer la cohérence, l'efficacité et la visibilité de la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme, et de contribuer à la mise en œuvre du nouveau cadre stratégique, ainsi que des instruments et des orientations de l'Union en la matière. Il est également chargé d'améliorer le dialogue sur la question des droits de l'Homme mené avec les gouvernements des pays tiers, les organisations internationales et régionales, et les différentes composantes de la société civile.

⁹⁴⁹ Décision n° 2012/440/PESC du Conseil du 25 juillet 2012 portant nomination du Représentant spécial de l'UE pour les droits de l'Homme, JO n° L 200/21 du 27 juillet 2012.

L'Union européenne entretient, certes, des dialogues *ad hoc* réguliers sur les droits de l'Homme avec la Tunisie, comme avec les autres pays tiers partenaires ; néanmoins, le dialogue est établi sur la base des lignes directrices dictées par le Conseil sur les sujets relatifs aux droits de l'Homme. Les questions soulevées dans le cadre de ce dialogue sont décidées au cas, par cas et d'un commun accord. Certaines questions sont, en revanche, abordées dans la majeure partie des dialogues établis avec le pays tiers partenaire, telles que la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, la lutte contre la torture, la promotion des droits des enfants, des femmes, de la liberté d'expression...

Il est vrai que la diplomatie des droits de l'Homme est un mode d'action international ; néanmoins, ce mode d'action exercé par l'Union européenne, en vue de mettre en œuvre une clause de conditionnalité conventionnelle, couvre diverses réalités, et pose certaines questions. En effet, la diplomatie des droits de l'Homme de l'Union recouvre non seulement des aspirations sincères, des convictions profondes, et des projets à concrétiser, mais aussi des usages abusifs et des calculs cyniques. C'est ainsi que la diplomatie européenne des droits de l'Homme constitue une rhétorique, un discours en quête de légitimité et de légitimation, dont l'usage est sélectif et dont la finalité peut être géopolitique⁹⁵⁰.

La diplomatie des droits de l'Homme, menée par l'Union européenne dans le cadre de la PESC, a souvent été très prudente. Elle s'est également caractérisée par une certaine différenciation dans la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme ». Durant les années de règne de Ben Ali en Tunisie, la diplomatie européenne est restée silencieuse face à des violations récurrentes des droits de l'Homme et des principes démocratiques. La déclaration du sommet UE-Afrique, qui s'est tenu à Tripoli en Libye quelques semaines avant le soulèvement populaire en Tunisie, témoigne symboliquement du silence diplomatique européen⁹⁵¹. A travers cette déclaration, l'Union européenne confirme « *notre coopération continuera à s'appuyer sur nos valeurs et objectifs communs de bonne gouvernance, de démocratie et d'État de droit. Nous condamnons fermement la mauvaise gestion des affaires publiques (...) Nous sommes unis dans la lutte contre l'impunité au niveau national et international et en faveur de la protection des droits de l'Homme* »⁹⁵². Cela confirme la prudence du discours de l'Union européenne à l'égard des régimes politiques au pouvoir dans les pays partenaires du sud de la Méditerranée. Cette prudence a révélé également une priorité non avouée, celle qui est accordée aux intérêts stratégiques de l'Union au détriment de la mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme ».

⁹⁵⁰ Voir BADIE (B.), « La diplomatie des droits de l'Homme entre éthique et volonté de puissance », Paris, Fayard, 2002, pp. 83-113.

⁹⁵¹ Déclaration du dialogue UE-Afrique, Troisième sommet UE-AFRIQUE, Tripoli en Libye, 30 novembre 2010.

⁹⁵² Idem.

Par ailleurs, le soulèvement du peuple tunisien de 2011 témoigne de l'absence de capacité de l'Union européenne à anticiper les changements socio-politiques majeurs dans le pays partenaire. Durant les événements du soulèvement tunisien, une certaine inertie diplomatique a été observée. Déstabilisée par ces événements, la diplomatie de l'Union européenne a affiché, au départ, une sorte de paralysie, mêlant crainte de l'incertitude et besoin pour les mécanismes diplomatiques de pouvoir se reposer sur les éléments de stabilité. C'est ainsi que l'Union européenne est passée du silence total, au début du soulèvement populaire en Tunisie, à un discours progressif d'accompagnement, mais relativement prudent. Les premiers appels lancés par l'Union, par l'intermédiaire de son Haut représentant pour la PESC, ont été essentiellement des appels à la retenue et au calme dans la répression des manifestants⁹⁵³. Les événements du « Printemps arabe » ont ainsi fait ressurgir de manière éclatante les limites déjà existantes de la diplomatie déclaratoire de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme et de démocratie. De plus, le dialogue politique *ad hoc* entre l'Union européenne et la Tunisie relatif aux droits de l'Homme, s'est limité à des communiqués de presse succincts, et assez superficiels. Les violations des droits de l'Homme en Tunisie y sont traitées de manière très circonspecte. De surcroît, la participation des acteurs de la société civile ne se fait qu'en marge des sessions du dialogue au sein des organes paritaires.

Par conséquent, le dialogue politique « droits de l'Homme » fait douter de son impact réel sur le comportement du pouvoir politique en place dans le pays partenaire, et, donc, sur l'évolution de la situation des droits de l'Homme sur le terrain.

Si la diplomatie des droits de l'Homme de l'Union européenne présente certaines limites évidentes, l'Union a choisi de restructurer ses mécanismes, et de privilégier les aides financières visant à promouvoir le respect des droits de l'Homme et la démocratie en Tunisie. En effet, depuis le déclenchement du soulèvement populaire en Tunisie et la chute du pouvoir autoritaire de Ben Ali, l'Union européenne a modifié radicalement les orientations de sa diplomatie « droits de l'Homme » dans le cadre du dialogue politique prévu par l'accord d'association Tunisie-UE. Au-delà du renforcement des instruments d'aides financières destinées à l'incitation du respect des droits de l'Homme et de la démocratie en Tunisie, le Haut représentant de la PESC assure le suivi des projets relatifs à la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. De plus, le Haut représentant de la PESC est assisté par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Ce service, instauré par le traité de Lisbonne, travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres, et est composé de fonctionnaires des services compétents du Conseil et de la Commission, ainsi que de personnel détaché des services

⁹⁵³ *Statement by EU High Representative Catherine ASHTON and European Commissioner for enlargement Stefan FÜLE on the situation in Tunisia, Brussels, 10 Janvier 2011.*

diplomatiques nationaux. Il apparaît que l'Union européenne a désormais pris conscience des limites de sa diplomatie « droits de l'Homme » dans la perspective de la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » de la clause de l'article 2 de l'accord d'association avec la Tunisie. Cependant, cette nouvelle architecture institutionnelle demeure l'expression de la puissance « douce » de l'Union, et est un élément supplémentaire dans une diplomatie incitative au respect d'un engagement conventionnel dans le partenariat avec la Tunisie. Cette diplomatie, dans ses orientations antérieures et postérieures à la révolution tunisienne, n'a pas apporté de modification notable dans la mise en œuvre de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. De surcroît, le dialogue politique entre l'Union et la Tunisie ne traite pas de manière exhaustive et rigoureuse des différentes questions relatives aux droits fondamentaux, à la démocratie et à l'État de droit en Tunisie. Il suffit de comparer ce dialogue politique et ses outils concernant la diplomatie droits de l'Homme, avec les sessions du dialogue UE-Chine, sessions qui font régulièrement état d'un échange de vues sur un large éventail de questions liées aux droits de l'Homme en Chine et au sein de l'Union européenne. D'une part, la délégation de l'Union évoque généralement l'évolution de la situation de questions thématiques en Chine telles que les droits des minorités, la liberté de conviction, la liberté d'expression... Certains cas individuels de violation des droits fondamentaux sont également évoqués et traités. D'autre part, et réciproquement, la délégation chinoise se fonde sur l'accord qui lie les deux parties pour demander des éclaircissements sur la situation des droits de l'Homme au sein de l'Union européenne. A titre d'exemple, la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'UE a été évoquée, ainsi que les thèmes relatifs à la lutte contre la discrimination, le racisme, la xénophobie...⁹⁵⁴

Cette différenciation dans la diplomatie « droits de l'Homme » de l'Union européenne vis-à-vis du dialogue politique entretenu avec les différents pays tiers partenaires, témoigne, en partie, de la limite de cette diplomatie dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. Cette diplomatie « droits de l'Homme » est, certes, un élément essentiel de la PESC ; toutefois, elle ne fait pas écho à une volonté réelle de mise en œuvre de la conditionnalité de l'accord d'association, notamment au vu des limites indiscutables des sanctions PESC en cas de violations de la conditionnalité par l'État tunisien.

⁹⁵⁴ Voir Communiqué de presse du 33ème Dialogue UE-Chine sur les droits de l'Homme, Bruxelles, le 9 décembre 2014.

B. Les limites des sanctions PESC

Les sanctions qui pourraient être adoptées au titre de la PESC constituent la manifestation de la puissance coercitive de l'Union dans le cadre de la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE. Ces sanctions sont adoptées exclusivement en réaction à des violations des droits de l'Homme et des principes démocratiques ; cependant, elles demeurent tributaires du franchissement de certaines limites. Il est vrai que les sanctions PESC relatives aux violations des droits de l'Homme, et qui ne mettent pas en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, sont rares, et, apparemment, n'affectent que quelques rares États, quasi-isolés politiquement et économiquement, tels que l'Iran, la Birmanie ou encore le Belarusse. A ce constat de rareté s'ajoute, comme pour la conditionnalité « droits de l'Homme », un constat de sélectivité. En effet, certains États, considérés comme des partenaires stratégiques de l'Union européenne, ne font pas l'objet de sanctions, pour violations graves des droits de l'Homme et des principes démocratiques. En dépit des déclarations ponctuelles, l'Union européenne adresse des critiques dans le cadre de la PESC envers le pays partenaire qui viole les droits de l'Homme. Toutefois, à titre d'exemple, la Russie n'a jamais subi de sanctions PESC pour violations des droits de l'Homme. Les mesures restrictives décidées en 2014 à l'encontre de la Russie ont été adoptées en réaction à la crise ukrainienne. La décision de l'Union européenne précise qu'elle sanctionne « *les actions de la Russie de déstabilisation de l'Ukraine* »⁹⁵⁵.

Le soulèvement populaire de 2011 a fourni à l'Union européenne une occasion idéale pour adopter des sanctions PESC, en réponse aux violations massives des droits de l'Homme commises par les dirigeants contestés. Néanmoins, l'Union n'a pas adopté de sanctions PESC en réponse à la répression menée par les autorités de Ben Ali à l'encontre des manifestants pacifiques. Lesdites sanctions ont été adoptées après la chute du régime autoritaire de Ben Ali. Il s'agit de mesures restrictives frappant essentiellement les personnes du régime déchu et leur famille. En fait, ces mesures n'ont pas constitué de réponse de l'Union européenne aux violations des droits de l'Homme en Tunisie, mais elles étaient destinées à accompagner la transition démocratique engagée. De surcroît, ces mesures ne mettaient pas en application les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. L'Union européenne a pris la décision de geler les avoirs et les capitaux des personnes responsables de détournements de fonds publics, privant la population tunisienne des avantages du développement de son

⁹⁵⁵ Décision du Conseil n° 2012/512/PESC, du 31 juillet 2014 concernant les mesures restrictives à l'encontre des actions de la Russie de déstabilisation de l'Ukraine, JO n° L 229 du 31 juillet 2014.

économie⁹⁵⁶. Le premier point du préambule de cette décision PESC fait référence au soutien des efforts déployés pour établir une démocratie stable, l'État de droit, le pluralisme démocratique, le plein respect des droits de l'Homme et de la démocratie⁹⁵⁷.

En revanche, aucune nouvelle sanction PESC n'a été prise durant toutes les années de la transition engagée en Tunisie, alors que cette période a connu des tensions accentuées et des affrontements violents. Cela témoigne des limites de la capacité de l'Union à adopter des sanctions PESC, ainsi que de la difficulté de mettre en œuvre le volet coercitif de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE.

Il est à signaler, par ailleurs, que certaines sanctions et mesures PESC ont été adoptées par l'Union européenne parallèlement à la mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme ». Dit autrement, les décisions PESC ont, dans cette situation, fait double emploi avec les mesures appropriées de la conditionnalité « droits de l'Homme ». Il s'agit donc des décisions PESC adoptées en même temps que les mesures de conditionnalité décidées en réponse à des violations extrêmes des droits de l'Homme, notamment les situations de rupture de l'ordre constitutionnel. Dans ce cas, les décisions PESC et les mesures de la conditionnalité se renforcent mutuellement, accentuant considérablement la pression sur le pays partenaire concerné. C'est ainsi que, en 2010, les sanctions PESC à l'encontre de la République de Guinée-Conakry ont été menées parallèlement à l'activation de l'article 96 de l'accord de Cotonou⁹⁵⁸. La même situation s'est reproduite en 2012 à l'encontre de la Guinée-Bissau, car ce pays a subi à la fois des mesures restrictives PESC et des mesures appropriées décidées au titre de la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme »⁹⁵⁹.

Toutefois, cette concomitance des mesures coercitives a pu engendrer une certaine confusion entre le cadre juridique de la PESC et le cadre conventionnel liant l'Union européenne au pays tiers partenaire.

Par ailleurs, la pratique de l'Union consistant à adopter des sanctions et des mesures restrictives en vue de sanctionner les violations des droits de l'Homme et des principes démocratiques par la Tunisie présente les mêmes caractéristiques que sa pratique de mise en œuvre de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association. Un constat de rareté s'en dégage : comme pour la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme », la projection des valeurs de l'Union européenne par le biais de la PESC est assez faible, avec de nombreuses limites.

⁹⁵⁶ Décision du Conseil n° 2011/72/PESC, JO n° L 28 du 2 février 2011.

⁹⁵⁷ *Idem*.

⁹⁵⁸ Position commune n° 2009/788/PESC du 27 octobre 2009, JO n° L 281 du 28 octobre 2009.

⁹⁵⁹ Décision du Conseil n° 2012/285/PESC, JO n° L 142 du 1er juin 2012. Cette décision met en œuvre la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies n° R/RES/2048 (2012) du 18 mai 2012.

Selon le professeur Tanguy DE WILDE D'ESTMAEL, la pratique des sanctions de la PESC est influencée par certains facteurs déterminants, dont notamment la capacité de l'UE à transmuter les intérêts nationaux des États membres en intérêts communs, ainsi que sa capacité à produire un signal politique autonome sur la scène internationale⁹⁶⁰. En effet, la PESC demeure une politique largement intergouvernementale, dominée par la règle de l'unanimité des États membres conformément à l'article 31 TUE, d'autant plus que les sanctions PESC restent, dans une large mesure, alignées sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

D'autre part, le cadre juridique encadrant la PESC réserve une base spécifique aux sanctions et mesures restrictives. Le droit primaire consacre aux sanctions poursuivant un objectif de politique étrangère l'article 215 TFUE, qui remplace les anciennes dispositions des ex-articles 60 et 301 TCE. La mise en œuvre de cet article 215 TFUE est combinée aux dispositions relatives à la PESC prévues par le Chapitre 2 du Titre V du Traité sur l'Union européenne.

Conformément à l'article 215 TFUE, une décision adoptée au titre de la PESC peut prévoir l'interruption ou la réduction, de tout ou partie, des relations économiques et financières avec un pays tiers. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et de la Commission européenne. Il en informe le Parlement européen. Le paragraphe 2 de l'article 215 TFUE précise qu'une décision adoptée au titre de la PESC peut prévoir des mesures restrictives à l'égard de personnes physiques, personnes morales, groupes ou entités non étatiques. Cette décision est adoptée également par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du Haut représentant de l'Union européenne et de la Commission. Cependant, l'adoption de la sanction sur la base de l'article 215 TFUE, bien qu'elle se fasse à la majorité qualifiée, est subordonnée à l'adoption d'une décision PESC prévue par le chapitre 2 du Titre V du Traité sur l'Union européenne. Cette décision PESC est adoptée dans la plupart des cas à l'unanimité. En effet, l'article 31 TUE dispose que « *les décisions du présent chapitre (chapitre relatif à la PESC) sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement (...)* ».

Effectivement, en dépit des révisions successives des traités de l'Union européenne, le processus décisionnel PESC est demeuré largement intergouvernemental. De plus, l'unanimité reste la règle, et la majorité qualifiée l'exception⁹⁶¹. Les atténuations à la règle de l'unanimité restent minimales ; même après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les règles d'adoption des décisions PESC ont été maintenues. Néanmoins, le mécanisme de l'abstention constructive,

⁹⁶⁰ Tanguy DE WILDE D'ESTMAEL, « La dimension politique des relations extérieures de la Communauté européenne », op. Cit. p. 337.

⁹⁶¹ Le paragraphe 2 de l'article 31 TUE précise les quatre exceptions de la règle de l'unanimité.

inséré par le traité de Lisbonne, permet à un État membre de l'Union de ne pas voter une décision PESC sans s'opposer pour autant à son adoption. Il est pourtant possible pour un État membre de s'opposer à une décision devant être prise à la majorité qualifiée, et ce, pour des « raisons de politique nationale vitale » selon le paragraphe 2 de l'article 31 TUE. Dès lors, les sanctions PESC exigent l'unanimité, car il est toujours difficile de parvenir à concilier les intérêts stratégiques et les politiques étrangères des États membres de l'Union européenne. Ces derniers sont divisés entre, d'une part, les États ayant des intérêts stratégiques avec la Tunisie et, d'autre part, les États qui n'ont pas ou qui n'ont que peu d'intérêts avec la Tunisie⁹⁶². Les différentes orientations de politique étrangère des États membres de l'Union européenne justifient la diversité des traditions diplomatiques de ces États, et aboutissent à une divergence quand il s'agit d'une décision de sanction PESC ; cette divergence crée une situation de blocage au détriment des engagements pris dans le cadre de la PESC⁹⁶³. A titre d'exemple, la France a fait preuve d'indulgence et de clientélisme vis-à-vis de certains dictateurs africains pendant de nombreuses années, bravant la conformité avec les principes démocratiques guidant les déclarations PESC sur l'Afrique.

Par conséquent, la systématisation de l'adoption des sanctions PESC demeure tributaire d'un équilibre recherché entre les intérêts stratégiques des États membres et les lignes directrices de l'Union européenne. Cela nécessite un degré accru de convergence entre les orientations stratégiques de l'Union et les choix nationaux de politique étrangère. Même si les modifications apportées par le traité de Lisbonne dénotent une volonté de créer une convergence des politiques étrangères des États membres, ce choix ne va pas jusqu'à bouleverser la règle fondamentale de l'unanimité⁹⁶⁴. Il semble que l'Union européenne peine à concilier les positions divergentes des États membres, soucieux avant tout de la préservation de leurs intérêts stratégiques, et à concrétiser une action extérieure cohérente, notamment en matière de projection des valeurs des droits de l'Homme, et ainsi, peine à adopter des sanctions en cas de violations de la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'accord d'association Tunisie-UE.

Par ailleurs, à partir des années 1990, l'Union européenne a commencé à adopter plus fréquemment des positions et des sanctions PESC plus fréquemment à l'encontre des dictatures africaines. Néanmoins, les sanctions PESC de l'UE à l'encontre des pays tiers de l'Afrique francophone restent largement dépendantes des priorités de la France. L'influence de la France

⁹⁶² DE WILDE D'ESTMAEL (T.), « L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les relations internationales », *Annuaire français de relations internationales*, 2000, Vol. 1, p. 504.

⁹⁶³ Voir en ce sens, TERPAN (F.), « La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 451-452.

⁹⁶⁴ Voir PRIOLLAUD (F-X.) et SIRITZKY (D.), « Le traité de Lisbonne. Commentaire article par article », op. Cit. p. 116.

dans ces pays tiers, ainsi que les priorités politico-militaires de cet État membre, ont contribué, en quelques sorte, à bloquer les sanctions PESC en réaction aux violations de la conditionnalité « droits de l'Homme » dans les pays tiers partenaires de l'Union européenne. C'est pourquoi le professeur Tanguy DE WILDE D'ESTMAEL, en concluant sur l'efficacité partielle et dynamique des sanctions PESC, estime qu'il était nécessaire de les compléter par d'autres formes d'action, et que la conditionnalité est l'un de ses moyens. Il trouve que la conditionnalité « *se présente comme la forme la plus accomplie de l'usage de l'instrument économique comme moyen de politique étrangère* »⁹⁶⁵. Il confirme que la conditionnalité « droits de l'Homme » est même « *la clé de la solution du problème diplomatique (...) selon lequel, une faveur, dont l'autre partie a la certitude qu'elle est irréversible, passe bientôt pour un fait acquis et cesse d'être considérée comme un instrument diplomatique efficace, il faut que celui qui mène la politique puisse la manipuler couramment, sans-à-coups, et à volonté, au gré des impératifs de la situation* »⁹⁶⁶.

En revanche, il est clair que la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme » par l'Union européenne témoigne d'un tiraillement entre une Union « puissance douce », et une Union qui se pense « puissance coercitive ». Même à supposer que l'Union européenne soit les deux, ou un peu des deux, sa capacité à mettre en œuvre efficacement la conditionnalité conventionnelle « droits de l'Homme » demeure une question sensible.

⁹⁶⁵ DE WILDE D'ESTMAEL (T.), « La dimension politique des relations extérieures de la Communauté européenne », op. Cit. p. 516.

⁹⁶⁶ Idem, p. 520.

Chapitre III : Le renforcement des divers mécanismes de protection des droits de l'Homme en Tunisie dans le cadre de l'accord d'association avec l'UE

La consolidation du rôle des institutions du partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne, notamment du Conseil d'association, à travers la mise en place de rencontres continues entre les représentants des deux parties, a donné lieu à la diversification des mécanismes de protection des droits de l'Homme en Tunisie. Ceci est une conséquence de la dynamique juridique de l'État de droit, dynamique recherchée dans le cadre de la mise en œuvre de la conditionnalité politique de l'accord d'association Tunisie-UE. Dès lors, la prise en compte des droits de l'Homme de la clause de l'article 2 de l'accord d'association est le résultat de l'évolution substantielle de la notion de l'État de droit, comme outil d'auto-limitation de l'État, mais aussi de l'État lui-même. Nonobstant, « *si l'État de droit permet de concevoir l'effectivité des droits de l'Homme à travers un cadre formel et juridictionnel efficace, il n'en est pas moins vrai que ce cadre peut interroger sur sa capacité à insuffler une véritable culture de respect des droits de l'Homme dans la société* »⁹⁶⁷. Certes, les mécanismes juridictionnels de l'État de droit renforcent, à travers les sanctions, le respect des droits de l'Homme ; cependant, cette sanction est-elle assez dissuasive afin de traduire, en Tunisie, l'idéal qui a motivé l'engagement de l'État tunisien à respecter lesdits droits ?

Il n'est pas certain que la sanction juridique des violations des droits de l'Homme rende leur respect effectif dans le contexte tunisien. Cette incertitude légitime la mise en place de mécanismes préventifs de la violation des droits de l'Homme, afin de respecter l'engagement de l'article 2 de l'accord d'association avec l'Union européenne. Il en résulte que la garantie du respect desdits droits repose sur une complémentarité entre les mécanismes juridictionnels et les mécanismes promotionnels destinés à inscrire les droits de l'Homme dans les différents domaines de la vie publique en Tunisie. Ces différents mécanismes dépendent, en premier lieu, du degré de l'engagement de l'État tunisien en la matière. Le dialogue permanent entretenu entre les représentants de l'État tunisien et les représentants de l'Union européenne vise à concrétiser les engagements des deux parties à mettre en œuvre l'accord d'association, notamment en matière de droits de l'Homme. En effet, les partenaires cherchent à renforcer les mécanismes étatiques de protection desdits droits (Section I), ainsi qu'à soutenir les structures non gouvernementales œuvrant dans le domaine des droits fondamentaux (Section II) : il s'agit

⁹⁶⁷ El Hadji Malick SANGHARE, « La réception du droit international des droits de l'Homme au Sénégal », Thèse de Doctorat en droit public, soutenue le 6 novembre 2014, Université de Grenoble, p. 261.

d'apporter des améliorations dans le cadre de la promotion des droits de l'Homme en Tunisie en collaboration avec les institutions de l'Union européenne (Section III).

Section I : Les mécanismes étatiques de protection des droits de l'Homme en Tunisie

La conclusion de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne n'est pas apparue possible sans recourir à une technique qui s'apparente à celle que le droit a développé pour faire en sorte que les normes internationales soient observées. Différents mécanismes ont alors été élaborés pour assurer l'effectivité des normes et l'engagement de la Tunisie en matière de respect des droits de l'Homme (le rapport du fait au droit) ; c'est-à-dire qu'il s'agissait de « *penser les conditions de réalisation des normes qu'ils instituent* »⁹⁶⁸. En effet, l'insertion de la clause de l'article 2 de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne a imposé à l'État tunisien l'obligation d'établir différents mécanismes étatiques en vue de garantir le respect des droits de l'Homme en Tunisie. Il s'agit ainsi d'une des conséquences de l'aspect conventionnel de l'engagement de l'État tunisien en matière de protection desdits droits. En fait, à la différence du dialogue politique multilatéral mené dans le cadre du processus de Barcelone (à travers les différentes conférences du processus de Barcelone), le dialogue bilatéral est régi par les dispositions de l'accord d'association, qui est fondé sur l'article 310 TCE (article 217 TUE)⁹⁶⁹. Ce dialogue politique exigé par l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne a donné lieu à la mise en place de plusieurs mécanismes, notamment politiques, afin de prévenir les violations des droits de l'Homme (paragraphe 1), mais aussi institutionnels et judiciaires (paragraphe 2), pour déclencher une démarche répressive afin de garantir le respect de l'engagement de la Tunisie, et en vue de réaliser l'obligation issue de la clause de l'article 2 de l'accord d'association.

Paragraphe 1 : Les mécanismes politiques : une démarche préventive

Le dialogue politique représente l'un des mécanismes les plus importants dans le cadre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'UE. Ce mécanisme vise vraisemblablement à prévenir

⁹⁶⁸ Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « Effectivité des droits de l'homme : approche théorique », in Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Danièle LOCHAK (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Paris, Presses Universitaires de Paris 10, 2008, p. 11-26.

⁹⁶⁹ Saïd HAMMAMOUN, « La conditionnalité politique dans les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb, contribution à l'étude d'une politique juridique de projection », Thèse de Doctorat, Université de Perpignan Via Domitia, 2006. p. 228.

la démarche répressive de la clause de l'article 2 de l'accord d'association. La conditionnalité politique pratiquée par l'UE en vertu de la clause de l'article 2 constitue une étape ultérieure à des discussions consensuelles avec la Tunisie. Dès lors, ce mécanisme de dialogue politique est placé dans le titre premier de l'accord d'association entre ledit pays et l'UE. L'article 3 de cet accord prévoit expressément que « le dialogue politique instauré entre les deux parties vise à établir des liens durables de solidarité qui contribuent à la prospérité, à la stabilité et à la sécurité de la région méditerranéenne ainsi qu'au développement de compréhension et de tolérance entre cultures ». Cela étant, le mécanisme de dialogue politique se caractérise par un contenu large et diversifié (A). Cependant, à l'instar des accords conclus avec d'autres PTM, les deux parties étant conscientes du déséquilibre structurel des relations, le dialogue politique vise à rétablir un équilibre *via* une « *vision partagée du partenariat stratégique* »⁹⁷⁰, car la pratique montre que le dialogue politique demeure déséquilibré (B).

A. Le contenu vaste et diversifié du dialogue politique

Ce dialogue doit, entre autres, prévenir la violation des droits de l'Homme et l'application de la conditionnalité négative de l'article 2 de l'accord d'association, d'autant plus que la question desdits droits est l'une des questions qui constituent un sujet d'intérêt commun entre les deux partenaires, en vertu de l'article 4 de l'accord d'association. Ce sujet d'intérêt commun doit être débattu lors des réunions du Conseil d'association. Selon l'article 5 de l'accord d'association Tunisie-UE : « le dialogue politique sera établi, à échéances régulières et chaque fois que nécessaire, notamment :

- a) au niveau ministériel, principalement dans le cadre du Conseil d'association ;
- b) au niveau des hauts fonctionnaires représentant la Tunisie, d'une part, et la présidence du Conseil et la Commission, d'autre part ;
- c) à travers la pleine utilisation des voies diplomatiques et, notamment les *briefings* réguliers, les consultations à l'occasion de réunions internationales et les contacts entre représentants diplomatiques dans des pays tiers ;
- d) en cas de besoin, à travers toute autre modalité susceptible de contribuer à l'intensification et à l'efficacité de ce dialogue ». Il est à signaler cependant, que le résultat des travaux du Conseil d'association ne sont pas communiqués au public, et qu'ils sont donc tenus secrets en référence à l'article 7 du règlement intérieur du Conseil d'association. Toutefois, quatre

⁹⁷⁰ Vincent ZAKANE, « Le dialogue politique dans le cadre du partenariat Afrique/Union européenne », in Luc Marius IBRIGA (dir.), *Le partenariat Europe-Afrique et les intégrations régionales*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Rencontres Européennes, 2012, XXII, p. 17.

décisions du Conseil d'association ont été publiées dans le Journal Officiel des Communautés européennes, alors que, au niveau du Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT), aucune publication n'a été enregistrée. D'après certains juristes tunisiens, cette situation a décrédibilisé ce mécanisme de dialogue politique, notamment en matière de droits de l'Homme : l'inégalité entre le citoyen européen et le citoyen tunisien a été mise en évidence⁹⁷¹. En effet, bien que la publication par l'Union européenne de décisions du Conseil d'association revête un aspect plus vital, eu égard au principe de l'effet direct du droit de l'Union⁹⁷², la non publication dans le JORT crée un déséquilibre quant aux effets de ce mécanisme de dialogue politique. En ce sens, selon le professeur Slim LAGHMANI, « *l'effet direct en droit de l'Union européenne est susceptible de revêtir trois significations : d'abord que la règle communautaire ne doit subir aucune transformation par les États, qu'elle est directement applicable et enfin, elle confère un droit d'inviolabilité devant les juridictions internes* »⁹⁷³. De ce fait, la non publication de décisions du Conseil d'association au JORT prive le citoyen tunisien de la possibilité d'évoquer lesdites décisions devant les juridictions tunisiennes afin de faire valoir ses droits, notamment en matière de droits fondamentaux.

Par ailleurs, cette situation a poussé certaines composantes de la société civile tunisienne, ainsi qu'euro-péenne, lors des travaux d'un séminaire euro-méditerranéen, à demander leur participation, d'une manière ou d'une autre, à ce mécanisme de dialogue politique entre la Tunisie et l'Union européenne, à travers le libre accès aux documentations, aux informations, au calendrier et aux réunions du Conseil d'association⁹⁷⁴. Bien que, au fil du temps, ce mécanisme de dialogue politique soit rendu plus accessible, voire plus médiatisé, les domaines de ce dialogue politique demeurent problématiques.

Il est à noter que les domaines du dialogue politique sont vastes, et constamment enrichis par les différentes réunions ministérielles des deux parties de l'accord d'association Tunisie-UE. Outre l'importance du respect des droits de l'Homme, d'autres éléments touchant de près ou de loin à ces droits interviennent dans le dialogue politique, et ce, d'autant plus qu'une multitude d'institutions et d'acteurs interviennent dans ce dialogue, ce qui rend de plus en plus difficile sa lisibilité. C'est pourquoi, bien que l'article 4 de l'accord d'association Tunisie-UE précise que

⁹⁷¹ Voir Walid BOUSARSAR, « Le cadre institutionnel de l'accord d'association Tunisie-UE », in « *L'association entre la Tunisie et l'UE dix ans après : du partenariat au voisinage* », Colloque, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, du 1 au 3 décembre 2005.

⁹⁷² Idem, Walid BOUSARSAR.

⁹⁷³ Slim LAGHMANI, « La réception de l'accord d'association et des normes européennes auxquelles il renvoie : logique de droit international ou de droit communautaire ? », in « *L'association entre la Tunisie et l'UE dix ans après : du partenariat au voisinage* », Colloque, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, du 1 au 3 décembre 2005.

⁹⁷⁴ Parlement européen, « Le rôle des droits de l'Homme dans la politique méditerranéenne de l'UE : la mise en œuvre de l'article 2 », Bruxelles, le 9 novembre 1999, p. 25.

« le dialogue politique porte sur tous les sujets présentant un intérêt commun pour les parties (...) », les mécanismes et les modalités du dialogue politique, notamment à travers les rapports diplomatiques entre la Tunisie et l'Union européenne, ainsi que les réunions au sein du Conseil d'association, couvrent en permanence tout un ensemble de sujets allant au-delà des éléments essentiels et des principes fondamentaux de l'accord d'association Tunisie-UE. Ainsi, Le dialogue politique porte sur la question de l'immigration, de la lutte contre le terrorisme et contre les crimes organisés, ou encore, sur les dépenses militaires excessives. Les principes de l'économie de marché et la question des règles de concurrence, ainsi que les politiques économiques et sociales, occupent une place très importante dans le dialogue politique. Ces différents domaines thématiques et généraux recouvrent souvent la plupart des éléments des instruments unilatéraux européens applicables à l'ensemble des pays tiers méditerranéens. Dès lors, cette profusion de thèmes abordés dans le cadre du mécanisme de dialogue politique risque de marginaliser la question du respect des droits de l'Homme. Ce risque de marginalisation de la situation des droits de l'Homme en Tunisie est encore aggravé par un dialogue politique qui s'attache à ce sujet de manière globale et générale dans la région méditerranéenne. Une telle situation ne prend pas en compte la spécificité de la question de la promotion et du respect des droits de l'Homme en Tunisie, avec, notamment, les particularités de traitement de ce sujet par l'État tunisien.

Au demeurant, en 2003, l'Union européenne avait proposé dans le cadre du Conseil d'association la mise en place d'un groupe spécifique chargé des droits de l'Homme, mais cette proposition s'est heurtée au refus des autorités tunisiennes. La Tunisie préfère que la question des droits de l'Homme soit débattue exclusivement au niveau politique, au sein du Conseil d'association.

B. Le déséquilibre du dialogue politique

Le rôle du Conseil d'association en matière de droits de l'Homme ne cesse de s'accroître et de se confirmer, à travers les déclarations des participants qui proclame leur attachement réciproque aux valeurs de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et de l'État de droit. Nonobstant, aucun projet effectif n'a vu le jour. Dans les faits, force est de constater que la majorité des déclarations faites dans le cadre du Conseil d'association en matière de droits de l'Homme ne dépasse souvent pas la valeur d'un certain nombre de recommandations. Cela étant, et avec l'ouverture du dialogue politique sur les questions relatives à la sécurité (lutte contre le terrorisme, lutte contre le commerce d'armes), ou encore à l'immigration clandestine, ces

dernières répondent plus aux intérêts internes européens. Ces domaines de dialogue politique reflètent davantage une vision européenne de la Tunisie qu'une vision partagée sur les préoccupations communes. Cela engendre certainement un déséquilibre entre les attentes des deux partenaires de ce mécanisme de dialogue politique. Ce déséquilibre s'est accentué avec la mise en place du Haut-représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité et du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). Ainsi, la réorganisation interne de l'Union afin d'acquérir une légitimité internationale a des répercussions sur ses relations avec les pays tiers, tout comme l'élargissement des domaines du dialogue. Certains pensent que « *le grand nombre d'acteurs du dialogue politique en est une faiblesse potentielle* »⁹⁷⁵, car, pour que le dialogue politique soit efficace et utile, il est préférable d'avoir un représentant unique de part et d'autre. D'autant plus que, même si les réunions au sein du Conseil d'association illustrent un dialogue paritaire de représentants, il existe aussi d'autres canaux de dialogue politique, comme le dialogue politique à la marge des sommets UE-Afrique, ou les sommets UE-UMA, des réunions parlementaires, ou des rencontres ministérielles diverses. Bien que la multiplicité des acteurs soit présentée par l'Union comme le gage d'une mutation des relations, cette multiplicité favorise également le déséquilibre, car l'Union peut exploiter la pluralité des acteurs et leur divergence d'intérêts pour imposer ses vues⁹⁷⁶.

De son côté, la Tunisie n'a pas, elle non plus, de démarche claire concernant le dialogue politique, avec une représentation unique envers le partenaire européen. Les acteurs tunisiens du dialogue politique sont aussi multiples, avec des lignes directrices diverses. Entre le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la coopération internationale, les représentants diplomatiques et les secrétaires d'États délégués, la Tunisie offre pléthore d'interlocuteurs potentiels. Cette multiplicité de représentants tunisiens dans le cadre du mécanisme de dialogue politique a contribué à la marginalisation de la question des droits de l'Homme, ainsi qu'à l'impossibilité d'imposer des initiatives tunisiennes auprès du partenaire européen. Cette situation a créé un « caractère unidirectionnel » de l'accord d'association Tunisie-UE, en dépit de l'essence conventionnelle du dialogue politique et de l'idiosyncrasie équilibrée de celui-ci⁹⁷⁷. C'est pourquoi certains estiment que le dialogue politique comme mécanisme de protection des droits de l'Homme ne fait que dicter les lignes directrices de la politique européenne en la matière, et que la Tunisie n'a pas d'autre choix que d'accepter cette politique, sans la négocier. C'est justement pour cette raison qu'une certaine doctrine a, dès le début de la

⁹⁷⁵ Vincent ZAKANE, « Le dialogue politique dans le cadre du partenariat Afrique/Union européenne », in Luc Marius IBRIGA (dir.), *Le partenariat Europe-Afrique et les intégrations régionales*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Rencontres Européennes, 2012, XXII, p. 22.

⁹⁷⁶ Voir, Adam ABDU HASSAN, « Les droits de l'Homme dans les relations entre l'UE et les États de l'Afrique subsaharienne », Thèse de Doctorat en Droit public, soutenue le 17 mai 2018, Université de Rouen Normandie.

⁹⁷⁷ Idem, p. 369.

construction européenne, considéré l'association comme un accord comportant une dimension politique incontestable. Il en est ainsi de la vision du professeur PESCATORE⁹⁷⁸ qui y voit une originalité de l'association car elle implique, à la différence du simple accord commercial, une participation aux objectifs du Traité, car « *aucun pays ne peut demander à être associé à la Communauté pour en retirer uniquement des avantages commerciaux. Il faut, d'une manière profonde, adhérer à la philosophie politique de la Communauté* »⁹⁷⁹. Dès lors, le dialogue politique ne représente concrètement qu'un instrument de renforcement du contenu politique de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne. En effet, à l'image des accords de coopération conclus par l'Union avec l'Argentine (1990), le Chili (1991), ou encore l'Uruguay (1992), sur la base juridique conjointe des articles 133 (ex article 113) et 308 (ex article 235) TCE, le contenu est fondamentalement politique, compte tenu de l'insertion d'une clause démocratique portant sur le respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales⁹⁸⁰. Le dialogue politique dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE a donné à l'Union la possibilité de l'utiliser pour manifester ses « positions », ses « encouragements » ou ses « préoccupations » à l'égard de certaines situations où sont menacés les droits de l'Homme et les principes de l'État de Droit en Tunisie⁹⁸¹. Dans ce cas, l'instrument « dialogue politique » se caractérise forcément par une grande proportion déclaratoire, ce qui aboutit à son impuissance à infléchir le comportement de l'État tunisien. Il ne s'agit pas de nier toute portée à ce caractère déclaratoire de l'instrument « dialogue politique » entre les deux parties, mais de souligner qu'il ne suffit pas en lui-même pour inciter l'État tunisien à modifier son comportement en matière de droits de l'Homme, et encore moins à donner à l'Union les moyens lui permettant de peser dans une situation de violation des droits fondamentaux. Ainsi, l'efficacité de l'instrument « dialogue politique » dépend de mesures d'application destinées à renforcer l'action commune des deux partenaires dans le domaine de l'article 2 de l'accord d'association.

⁹⁷⁸ PESTACORE (M), Les relations extérieures des Communautés européennes, RCADI, tome II, 1961, p. 141.

⁹⁷⁹ Idem, p. 142.

⁹⁸⁰ Voir Saïd HAMMAMOUN, La conditionnalité politique dans les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb, contribution à l'étude d'une politique juridique de projection », Thèse de Doctorat en droit public, Université de Perpignan Via Domitia, Décembre 2006.

⁹⁸¹ Idem, voir p. 131.

Paragraphe 2 : Les mécanismes institutionnels et judiciaires entre l'ultime recours et la dimension répressive

L'architecture institutionnelle d'élaboration des droits de l'Homme dans les relations entre la Tunisie et l'UE est monopolisée par les institutions européennes, notamment par le Parlement européen, le Conseil, la Commission, et quelques autres organes européens spécifiques... Les plans d'action et les politiques d'ajustements structurels se trouvent donc élaborés de manière unilatérale par l'Union européenne. Néanmoins, l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne a créé des organes dans lesquels les deux partenaires mettent les projets communs en application, et veillent à ce que l'accord d'association soit mis en œuvre. La question du respect des droits de l'Homme en Tunisie constitue ainsi un sujet souvent soulevé dans le cadre des institutions paritaires caractérisées par une logique de coopération intergouvernementale (A). La nature intergouvernementale, bien qu'elle ait suscité quelques critiques de la part de ceux qui ne cessent d'évoquer le caractère fictif des institutions paritaires en matière de droits de l'Homme, a été un élément important pour surmonter les difficultés de mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association. D'autant plus que l'article 86 de l'accord d'association prévoit le règlement des différends par la voie politique et l'arbitrage (B), ce qui transforme le caractère intergouvernemental des institutions paritaires en appui inéluctable à la mise en œuvre de l'accord d'association en matière de droits de l'Homme en Tunisie.

A. Les institutions paritaires : une logique de la coopération intergouvernementale

Les organes institués par l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, en vue de mettre en œuvre cet accord, présentent plusieurs particularités en comparaison avec les accords passés avec d'autres États tiers. Bien que le Conseil d'association se caractérise par une prééminence remarquable dans le cadre du suivi de l'accord d'association Tunisie-UE, le Comité d'association et les autres organes subsidiaires jouent aussi un rôle important en vue de promouvoir et garantir le respect des droits de l'Homme en Tunisie. En revanche, le choix d'établir des organes paritaires composés de représentants des deux parties de l'accord d'association est fondé essentiellement sur une logique de coopération intergouvernementale. Ce choix n'est pas nouveau, car l'accord de coopération du 25 avril 1976 entre la Tunisie et la Communauté européenne a institué un Conseil de coopération afin d'établir un dialogue intergouvernemental entre les deux parties. L'établissement du Conseil d'association par l'accord d'association Tunisie-UE, plusieurs années après, n'a fait que reprendre ce choix et cette

volonté d'entretenir un dialogue fondé essentiellement sur l'aspect intergouvernemental. Cela pose la question des intérêts liés à ce choix, d'autant plus que le Conseil d'association est composé de deux délégations uniquement : un représentant de la Tunisie, et un représentant de l'Union européenne. Cette interrogation est justifiée car ce système de représentation unique de l'Union n'a pas été prévu, par exemple, dans les accords conclus avec la Turquie ou la Grèce. Pour ces deux pays, les accords exigent la présence des représentants des États membres de l'Union européenne aux côtés des représentants européens de la Commission et du Conseil des Communautés. La question de la représentation de l'Union a été partiellement résolue avec la création du Haut-représentant de l'Union notamment en matière de relations extérieures de l'Union ; cependant, l'aspect intergouvernemental demeure prédominant dans les institutions paritaires de l'accord d'association Tunisie-UE. En effet, en vue « *d'alléger le fonctionnement du mécanisme institutionnel de l'accord et d'assurer la continuité de sa mise en œuvre sur le plan technique, l'article 4 du règlement intérieur du Conseil du 14 juillet 1998 ouvre la possibilité aux membres du Conseil de se faire accompagner des fonctionnaires* »⁹⁸². L'article 4 du règlement intérieur du Conseil d'association donne aussi la possibilité à un représentant de la Banque européenne d'investissement d'assister « *aux sessions du Conseil d'association en qualité d'observateur, lorsque les questions concernant la banque figurent à l'ordre du jour* ». Ceci démontre que l'aspect intergouvernemental prépondérant du Conseil est accompagné d'une fonction technique non négligeable.

Par ailleurs, il faut signaler que, à l'exception du Conseil d'association et du Comité d'association, aucun autre organe n'a le pouvoir de décision. Ce pouvoir de décision accordé exclusivement au Conseil et au Comité d'association est affecté par la composition paritaire de ces deux institutions dans le mode de prise de décision : en fait, ils ne peuvent se prononcer qu'à l'unanimité⁹⁸³.

Bien que ce mode de prise de décision se justifie parfaitement quand il s'agit de répondre au défi de l'égalité juridique entre deux partenaires souverains (chaque partie est représentée d'une seule voix), cela peut être problématique pour tout le processus décisionnel issu de l'accord d'association. En effet, la prise de décision à l'unanimité implique certainement un risque de blocage, car le droit de veto est accordé à chaque partie. Ce risque de blocage peut ainsi paralyser la mise en œuvre de l'accord d'association *via* les décisions émanant du Conseil d'association, le Conseil étant l'institution qui possède de réels pouvoirs de décision. Devant ce

⁹⁸² BELHADJ-BOSTANGI (R), « Les organes institués par les accords d'association : statut et fonctions », Communication donnée lors du colloque des 26-27 novembre 1997 tenu à la Faculté des sciences juridiques politiques et sociales de Tunis, p. 5.

⁹⁸³ L'unanimité est prévue pour la prise des décisions par le Conseil et le Comité d'association par l'article 80§ 3 et l'article 83§ 2 de l'accord d'association.

risque, certains juristes ont proposé la mise en place d'autres institutions pour rétablir un équilibre institutionnel, en vue de sécuriser le processus décisionnel dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE⁹⁸⁴.

D'autre part, plusieurs critiques pourraient être adressées au Conseil d'association en tant qu'institution principale dans le cadre du partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne : étant l'organe qui dicte les axes stratégiques de la mise en œuvre de l'accord d'association entre les deux parties, la structuration intergouvernementale de cette institution impose des orientations à caractère politique, voire politicien, qui pourraient faire dévier les questions relatives aux droits de l'Homme vers d'autres questions concernant des stratégies géopolitiques dans les rapports entre les deux parties. En effet, les réunions de représentants de la Tunisie et de l'Union dans le cadre du Conseil d'association ont été, par exemple, l'occasion de développer le dialogue autour de l'élaboration d'une politique européenne d'immigration. Le souci du renforcement du contrôle des flux migratoires tunisiens aux frontières extérieures de l'Union a été fort présent dans les discussions, lors des sessions du Conseil d'association. Plusieurs sessions ont été intégralement consacrées aux mesures européennes visant à renforcer le contrôle aux frontières extérieures de l'UE comme, par exemple, la création de l'agence européenne de garde-frontière et de garde-côtes Frontex, qui est entrée en fonction le 6 octobre 2016, suite à la crise migratoire en Europe de 2015.

Par ailleurs, l'aspect intergouvernemental des sessions du Conseil d'association a influencé la fréquence des réunions. En fait, bien que le Conseil d'association soit tenu de se réunir une fois par an, conformément à l'article 78 paragraphe 1 de l'accord d'association, et en session extraordinaire à la demande de l'un des partenaires, d'après l'article 2 du règlement intérieur du Conseil d'association, les réunions ont lieu à un rythme irrégulier. Concernant les réunions du Comité d'association qui représente un organe technique, l'article 2 de son règlement interne ne précise aucune fréquence : cet article précise seulement que le Comité d'association n'est appelé à se réunir que « *lorsque les circonstances l'exigent avec l'accord des deux parties* ». La même critique peut être adressée à propos du rythme des réunions des différents organes subsidiaires, tels que les sous-comités ou les groupes de travail. C'est ainsi que le groupe de travail sur les affaires sociales « *se réunit d'un commun accord entre les parties sur convocation de son président* »⁹⁸⁵.

De plus, les six sous-comités thématiques créés par le Conseil d'association de 2003 ne tiennent leurs réunions que lorsque la nécessité en est clairement avérée, en fonction des résultats atteints dans les différents secteurs identifiés de partenariat. De ce fait, l'aspect intergouvernemental qui

⁹⁸⁴ Voir par exemple, Jinan LIMAM et BOSTANGI, op. Cit, p. 109.

⁹⁸⁵ Article 3 de la décision n° 2/1999 du Conseil d'association.

caractérise tous ces organes affecte le traitement des questions relatives à la promotion et la protection des droits de l'Homme en Tunisie. Depuis plusieurs années, et suite à l'entrée en vigueur de l'accord d'association Tunisie-UE et la mise en fonction de ces différentes institutions d'association, le débat sur ces sujets dépend de la volonté politique des deux parties. Cette situation résulte de l'utilisation croissante de la méthode intergouvernementale par l'Union, notamment après Maastricht. Cette méthode intergouvernementale, qui a souvent été opposée à la méthode communautaire, constitue un processus décisionnel fondé sur la volonté souveraine des États membres, aboutissant à un consensus entre ces États sur des questions d'intérêt commun. A la différence de la méthode communautaire, la méthode intergouvernementale vise à concilier les seuls intérêts des États membres et n'oblige pas ces derniers à envisager les conséquences de leur décision sur l'intérêt général européen⁹⁸⁶. Bien que cette méthode intergouvernementale ait été prévue pour les deuxième et troisième piliers, suite à la création d'une Union européenne en piliers à Maastricht, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne aurait dû conduire à un renforcement de la méthode communautaire car ce traité opère une fusion des piliers, fusion qui implique, en principe, une généralisation de la méthode communautaire à tous les domaines couverts par le traité sur le fonctionnement de l'Union et par le traité sur l'Union européenne⁹⁸⁷. Cependant, les pratiques intergouvernementales ne cessent d'être privilégiées dans le cadre des accords internationaux avec les États tiers, notamment dans des domaines sensibles tels que la question des droits de l'Homme.

B. Le règlement de différends par la voie politique et l'arbitrage

La lecture de l'article 86 de l'accord d'association entre la Tunisie et l'UE révèle la possibilité, pour chaque partie, de « saisir le Conseil d'association de tout différend relatif à l'application et l'interprétation » de l'accord. Cet article prévoit également, dans son paragraphe 4, la possibilité de recourir à l'arbitrage, au cas où le Conseil d'association ne parviendrait pas à trouver une solution pour le différend qui a surgi entre les deux partenaires. Dans la recherche d'une bonne application de l'accord d'association entre les deux parties et, notamment, celle de la clause fondamentale de l'article 2, le recours à ce mode de règlement de différend paraît évident, car les règles juridiques ne sont pas dissociées des canaux politiques, notamment en matière de droits de l'Homme. Le pouvoir politique en place en Tunisie ne cesse de prouver que l'élaboration des normes juridiques mettant en œuvre ses engagements liés à l'accord

⁹⁸⁶ Delphine DERO-BUGNY, « La dilution de la méthode communautaire et la diversification des pratiques intergouvernementales, dans Revue de l'OFCE 2014/3 (n° 134), p. 66

⁹⁸⁷ Idem op. Cit, p. 67.

d'association est, avant tout, un projet ambitieux des gouvernements. Il s'agit vraisemblablement d'un enjeu afin de prouver une légitimité politique à gouverner la Tunisie, mais aussi d'une tactique pour gagner la confiance du partenaire européen. Comme disait le professeur Émile GIRAUD « *le droit ne consiste pas uniquement en quelques principes précis, clairs, stables : c'est un ensemble de doctrines qui progressent, évoluent, luttent pour la suprématie, tantôt se heurtent et s'exterminent, tantôt se combinent et se fondent. La politique, c'est le droit en fusion qui bouillonne et qui s'agite essayant de pénétrer dans le moule des lois. Dans celui-ci il y a toujours le droit positif plus ou moins résistant ici ou là. Il y a toujours une partie du droit qui est solide comme le métal froid, que les passions n'échauffent pas, qu'on ne cherche pas à ébranler et à dissocier* »⁹⁸⁸.

Le mécanisme politique est fort présent dans les échanges entre les deux partenaires concernant l'application de l'accord d'association, notamment le volet relatif au respect et à la promotion des droits de l'Homme en Tunisie. Cependant, les objectifs recherchés par les deux parties de l'accord sont visiblement divergents. L'État tunisien, sous le régime autoritaire de Ben Ali, visait à prouver par tous les moyens la légitimité des choix pris en matière de libertés politiques, et le danger de la présence d'un parti islamiste était toujours mis en avant. L'Union européenne, de son côté, cherche à faire avancer une lecture plus au moins large de l'article 2 de l'accord d'association, en vue de concilier les intérêts de l'Union avec la situation socio-politique en Tunisie. C'est pourquoi les différends relatifs à la mise en œuvre de l'accord d'association, en ce qui concerne la question des droits de l'Homme, ne cessent d'être l'objet de tout un système de négociations politiques et diplomatiques.

Bien que ce système soit très pratiqué en droit international, à travers la résolution des problèmes des relations étatiques par la voie des concertations ou des négociations diplomatiques, il semble inefficace en matière d'engagement au respect des droits de l'Homme. En effet, ce mécanisme exige un certain équilibre entre les parties, en vue d'avoir des négociations équilibrées. Cet élément est à prendre en considération au vu du déséquilibre politique et économique qui existe entre l'Union européenne et la Tunisie, car cette situation peut favoriser les Européens en les plaçant en position de force⁹⁸⁹.

Force est de constater que ce mécanisme, prévu pour résoudre les problèmes d'interprétation de l'accord d'association, n'est pas suffisamment répandu concernant notamment l'article 2 relatif à la clause des droits de l'Homme. Cette clause de conditionnalité politique, bien qu'elle impose l'obligation de sa mise en œuvre comme élément indispensable à l'implémentation de

⁹⁸⁸ Émile GIRAUD, « De la valeur et des rapports des notions de droit et de politique dans l'ordre international », RGDIP, vol. 29, 1922, p. 473.

⁹⁸⁹ BELHADG-BOSTANGI (R), op. Cit. p. 23.

l'accord d'association, ne précise pas clairement son étendue et ses contours. Dès lors, la marge de manœuvre reste relativement large pour l'État tunisien. Les représentants de la Tunisie n'ont cessé, durant plusieurs années, de confirmer le respect de la clause de l'article 2 de l'accord d'association à travers une législation nationale conforme aux standards internationaux en matière de droits de l'Homme ; cependant, le discours tenu par la Tunisie durant la dictature Ben Ali n'était pas adéquat avec la pratique et la réalité de la situation des droits de l'Homme. Les instruments juridiques mis en place par l'État tunisien, à cette époque, afin de promouvoir lesdits droits n'étaient pas satisfaisants au vu des engagements pris vis-à-vis du partenaire européen. Les « *instruments juridiques ne sont rien d'autres que ce qu'on en fait* »⁹⁹⁰. En réalité, les droits de l'Homme ont été instrumentalisés par le pouvoir autoritaire en place pour défendre sa légitimité.

Du côté de l'Union, la Commission européenne détient toujours le pouvoir de proposer au Conseil des sanctions à l'encontre des autorités tunisiennes, en cas de non-respect de la clause de l'article 2 relative aux droits de l'Homme.

Il est à noter que, face à ce pouvoir institutionnel de la Commission, des personnes physiques ont essayé d'obliger la Commission à saisir le Conseil en vue de déclencher la procédure. En effet, un cas a été enregistré, dans ce sens, dans le cadre de l'accord d'association entre l'Union européenne et le Liban et ce cas est transposable à la Tunisie. Cela pose la question suivante : existe-t-il véritablement un intérêt individuel à faire respecter les droits de l'Homme dans le cadre d'un accord d'association de l'Union avec un pays tiers ? Le but d'une telle démarche est la recherche de la défense d'un intérêt objectif de respect des droits de l'Homme, au-delà d'un intérêt subjectif entouré de considérations stratégiques à respecter ces droits. La question a été traitée par une ordonnance du Tribunal de l'Union européenne le 06 septembre 2011⁹⁹¹.

En l'espèce, M. Muhamad MUGRABY, avocat libanais spécialisé dans les droits de l'Homme, s'est vu retirer son droit d'exercice par les autorités libanaises pour avoir critiqué le système judiciaire libanais⁹⁹². C'est pourquoi il a adressé à la Commission une lettre pour demander à cette dernière de recommander au Conseil d'enclencher la procédure de suspension de l'aide publique au développement pour violation de l'article 2 de l'accord d'association entre le Liban et l'Union européenne (la clause « élément essentiel », à l'instar de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE). La Commission a accusé réception de la lettre et l'a transmise au Conseil, tout en excluant la possibilité de suspendre l'aide au développement pour

⁹⁹⁰ Paul AMSELEK, « Le rôle de la pratique dans la formation du droit – A propos de l'exemple du droit public français », RDP, 1983, p. 1473.

⁹⁹¹ Tribunal de l'Union européenne, Ordonnance du 6 septembre 2011, *Mugraby c/ Conseil et Commission*, Aff. T-292/09, Rec. p. II-255.

⁹⁹² *Ibid*, point 7.

non-respect de la clause relative aux droits de l'Homme. Face à cette réponse de la Commission, le requérant a saisi le Tribunal de l'Union pour carence de la Commission et du Conseil et réparation d'un dommage matériel et moral⁹⁹³. Le tribunal a refusé de reconnaître un fondement juridique à la possibilité d'obliger la Commission à déclencher la procédure de suspension d'un accord d'association, ainsi que la responsabilité de la Commission à cet égard.

Insatisfait de la position du Tribunal, le requérant a introduit un pourvoi devant la Cour en soutenant une erreur de droit. La Cour a confirmé la position du Tribunal en affirmant que « *les moyens invoqués par le requérant au soutien de son pourvoi étant, en partie, manifestement irrecevable et, en partie, manifestement non fondés, il y a lieu de rejeter celui-ci dans son intégralité* »⁹⁹⁴.

Cet exemple prouve que la mise en œuvre de la question du respect des droits de l'Homme de l'accord d'association est une compétence discrétionnaire des institutions et des rapports politico-stratégiques des États parties, sans aucune ouverture au profit des individus. Le mécanisme de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association dépend vraisemblablement de canaux politiques et diplomatiques entre les partenaires. Ainsi, « *la conditionnalité ne se résume pas à la somme des obligations juridiques contenues dans le texte, mais elle renvoie aussi à la stratégie politique poursuivie par les parties à l'accord* »⁹⁹⁵. Cela explique, en partie, l'absence de recours à l'arbitrage au sujet de l'interprétation et de la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE.

Le paragraphe 4 de l'article 86 de l'accord prévoit la possibilité, pour chaque partie, de recourir à l'arbitrage, si le Conseil d'association n'arrive pas à trancher un différend entre les partenaires. Le partenaire qui souhaite recourir à l'arbitrage doit notifier à l'autre partie la désignation d'un arbitre, et cette dernière est tenue de désigner un deuxième arbitre dans un délai qui ne dépasse pas les deux mois ; de son côté, le Conseil d'association se charge de désigner le dernier membre du collège arbitral. Cependant, ce mécanisme prévu par l'accord d'association a été critiqué en raison de plusieurs lacunes. En fait, le même paragraphe 4 de l'article 86 de l'accord dispose que « *chaque partie au différend est tenue de prendre les mesures requises pour l'application de la décision des arbitres* ». C'est ainsi que les décisions arbitrales doivent faire l'objet de mesures exécutoires par les parties. A cela s'ajoute la problématique relative à la désignation du troisième arbitre par le Conseil d'association. Effectivement, « *si les parties ne sont pas capables de parvenir à une solution négociée, si l'une d'entre elles a certainement raison et si*

⁹⁹³ *Ibid*, point 16.

⁹⁹⁴ CJUE, Ordonnance du 12 juillet 2012, *Mugraby c/ Conseil et Commission*, Aff. C-581/11, point 84.

⁹⁹⁵ Christophe MAUBERNARD, « Prendre la promotion externe des droits de l'Homme par l'Union européenne au sérieux », in Romain TINIERE, Claude VIAL (dir.) « *La protection des droits fondamentaux dans l'UE entre évolution et permanence* », p. 307.

l'autre est clairement dans son tort, les représentants de cette dernière au Conseil d'association pourraient bloquer la procédure en refusant de donner leur accord sur le nom d'un troisième arbitre »⁹⁹⁶. Ceci risque donc de paralyser le déclenchement de la procédure d'arbitrage, et pourrait être une cause de nouvelles tensions entre les partenaires. Certains juristes proposent la solution d'arrêter à l'avance une liste d'arbitres parmi lesquels le troisième arbitre doit être choisi⁹⁹⁷, ou encore d'instaurer un organe permanent de règlement des différends afin d'éviter le risque de paralysie du mécanisme.

Section II : Les structures non gouvernementales de protection des droits de l'Homme

Le dysfonctionnement des relations interétatiques dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, ainsi que les failles de la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, ont conféré aux acteurs non étatiques une importance croissante⁹⁹⁸. Désormais institutionnalisés dans les accords entre l'Union et les pays tiers, les acteurs non étatiques ont pour objectif de promouvoir les droits de l'Homme car ils « *sont l'affaire de chacun de nous* »⁹⁹⁹ selon le professeur Emmanuel DECAUX. Bien que la présence de ces acteurs non étatiques soit considérée comme une « intrusion » allant à l'encontre d'une conception classique du droit international, ils sont désormais confirmés comme acteurs avant-gardistes dans la promotion et la protection des droits de l'Homme.

L'Union européenne a donné de plus en plus d'importance à ces acteurs dans le cadre de ses relations avec les pays tiers. Dès lors, le partenariat passe, au fil du temps, d'un cadre interétatique et interinstitutionnel de promotion et de protection des droits de l'Homme, à un cadre non étatique. La Commission européenne a reconnu ces acteurs non étatiques comme ayant une influence « inestimable » dans le progrès social et « *à la pointe du combat pour la reconnaissance des droits et de la dignité de la personne humaine et pour la sauvegarde de notre héritage culturel et de notre environnement* »¹⁰⁰⁰.

Cette nouvelle vision européenne des acteurs non étatiques, qui a commencé à s'établir dans l'espace intérieur européen, a été également projetée dans ses relations extérieures. C'est

⁹⁹⁶ Pierre LEGER « Le règlement des différends relatifs à l'interprétation et à l'application des accords d'associations », Communication présentée lors du Colloque des 26-27 novembre tenu à la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, p. 12.

⁹⁹⁷ Pierre LEGER, article précité, p. 13.

⁹⁹⁸ Guillaume DEVIN, « Les ONG et les pouvoirs publics : le cas de la coopération au développement », *Pouvoirs*, n° 88, 1999, p. 65-66.

⁹⁹⁹ Emmanuel DECAUX, « Droits de l'Homme et société civile », in Philip ALSTON (dir.), op. Cit., p. 953.

¹⁰⁰⁰ Commission européenne, Communication du 6 juin 1997, *La promotion du rôle des associations et fondations en Europe*, COM (1997) 241 final, 97 p. 6.

pourquoi les acteurs non étatiques sont devenus des acteurs à part entière dans le cadre du partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne dans le cadre de l'accord d'association (paragraphe 1), à travers leurs activités de promotion et de protection des droits de l'Homme en Tunisie. Néanmoins, ces acteurs n'arrivent toujours pas à assurer leur neutralité, et se retrouvent souvent instrumentalisés par les deux partenaires (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Des acteurs à part entière du partenariat Tunisie-UE

A l'instar d'autres expériences de coopération et de partenariat avec des pays tiers, comme, notamment, la Convention de Lomé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique¹⁰⁰¹, l'Union européenne a opté pour la projection de sa perception interne des acteurs non étatiques sur son partenariat avec la Tunisie. L'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne instaure une approche participative afin de concrétiser les objectifs fixés par les partenaires. En effet, à la lecture de l'article 5 de l'accord d'association, cette volonté de créer une approche participative est clairement exprimée. Après avoir énuméré les différents organes interétatiques et interinstitutionnels du partenariat, ce texte précise : « *à travers toute autre modalité susceptible de contribuer à l'intensification et à l'efficacité* » du dialogue politique entre la Tunisie et l'Union européenne. C'est pourquoi, les acteurs non étatiques deviennent des acteurs à part entière de l'association entre les deux partenaires, et disposent d'un champ d'action transversal concernant les droits de l'Homme dans un cadre économique. Dès lors, pour les deux partenaires, la société civile incorpore les différents organismes de défense des droits de l'Homme, les associations de femmes, les organismes de protection de l'enfance, les organisations non gouvernementales, les mouvements de protection de l'environnement, ou encore, les organisations syndicales. Leur champ d'intervention est très vaste à la lecture des dispositions de l'accord d'association Tunisie-UE.

La place accordée aux acteurs non étatiques dans le processus de partenariat euro-méditerranéen, et, notamment, celle de la société civile, est transversale dans l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne. La société civile participe à la mise en œuvre des principes fondamentaux du partenariat, car la consolidation d'une démocratie et d'une économie de marché en Tunisie passe indiscutablement par l'émergence d'une société civile active dans la logique de l'accord d'association. En fait, l'article 2 de cet accord d'association, qui représente la clause « élément essentiel », y accorde une place non négligeable, car, dans la logique de cet

¹⁰⁰¹ Un accord de coopération commerciale signé initialement le 28/02/1975 entre la CEE et 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (dits ACP), et renouvelé plusieurs fois jusqu'à son remplacement par l'accord de Cotonou en 2000.

article, c'est grâce au renforcement des capacités de la société civile que les droits de l'Homme, la consolidation de l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques, seront promus activement. C'est pourquoi il est intéressant d'analyser les contributions des ONG dans la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne (A), bien que cela pose la question de la complémentarité et/ou de l'autonomie des actions des structures non gouvernementales en Tunisie (B).

A. La contribution des ONG à la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE

Il faut noter, tout d'abord, que les ONG, dans le monde entier, sont en mesure de participer indirectement aux stratégies opérationnelles des États en faveur de la promotion des droits de l'Homme, dans la mesure où elles mènent des actions et des campagnes internationales qui trouvent un écho dans les enceintes des organisations internationales et régionales. Ces actions et campagnes en matière de droits de l'Homme ne cessent de créer une mobilisation politique, avec des effets sur l'évolution du cadre juridique, en se fondant sur l'aura de « *conscience universelle* »¹⁰⁰² des ONG. Il suffit de rappeler que leur mobilisation dans l'initiative et le processus de l'élaboration des normes, notamment de la DUDH, des Pactes de 1966, et des Conventions régionales de protection des droits de l'Homme¹⁰⁰³, est indiscutable, même si cela n'est pas directement l'objet de cette étude.

En revanche, les ONG offrent une « véritable alternative aux structures étatiques (États et institutions intergouvernementales) pour la mise en place du débat et de l'action publique »¹⁰⁰⁴. En effet, l'expertise des ONG en matière de droits de l'Homme leur confère une capacité opérationnelle dans la mise en œuvre des normes établies par les États. Ainsi, le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies ne manque pas de consulter les rapports et les recommandations fournis par les ONG dans le cadre de l'examen périodique universel (EPU), en vue d'évaluer le respect par les États de leurs obligations et engagements en matière de droits de l'Homme. A juste titre, dans le cadre de l'EPU de la Tunisie en mai 2017, une communication conjointe de l'ONG ECPM (Ensemble Contre la Peine de Mort) et de la Coalition tunisienne contre la peine de mort avait attiré l'attention du Conseil des droits de l'Homme sur le fait que « le parlement tunisien a adopté une nouvelle loi antiterroriste à une très large majorité (174

¹⁰⁰² Pierre-Marie DUPUY, « Conclusions générales du colloque », in Mario BETTATI, Pierre-Marie DUPUY (dir.), *Les ONG et le Droit International*, Paris, Economica, 1986, p. 264.

¹⁰⁰³ Idem, p. 265.

¹⁰⁰⁴ Nicolas LEROUX, « La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales », Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 109.

voix pour, 10 voix contre et sans aucune abstention). Dans un contexte marqué par plusieurs attaques terroristes successives à Sousse et à Tunis, le texte est marqué par l'introduction de la peine de mort pour une série de crime 'terroristes'. Or, la peine de mort était absente de la précédente loi antiterroriste de 2003 »¹⁰⁰⁵. Ce document avait recommandé « de ratifier le Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, et de réviser la loi antiterroriste et le Code Pénal en vue d'abroger les articles prévoyant la peine capitale. Les auteurs de la communication conjointe n° 8 recommandent aussi de maintenir le vote positif de la Tunisie à l'Assemblée générale des Nations Unies pour le moratoire universel sur les exécutions »¹⁰⁰⁶.

Par conséquent, l'expertise des ONG en matière de droits de l'Homme en Tunisie est vitale, non seulement pour la mise en œuvre effective des normes de droit international en la matière, mais aussi pour surveiller le respect des engagements de l'État en ce domaine. Conséquemment, les ONG présentes en Tunisie ne cessent de signaler la défaillance de l'application des traités ratifiés par l'État tunisien, et de rappeler les engagements pris en matière de droits de l'Homme dans le cadre des accords multilatéraux, ainsi que des accords bilatéraux, tels que l'accord d'association avec l'Union européenne.

Par ailleurs, le dialogue instauré entre les acteurs non étatiques trouve son écho au sein des institutions paritaires : le Comité et le Conseil d'association. La décision n°1/2018 du Conseil d'association Tunisie-UE du 9 novembre 2018 précise que la priorité sera accordée « *au renforcement des organisations de la société civile, de leur rôle et de leur contribution au processus décisionnel, ainsi que le renforcement de la participation citoyenne, des jeunes en particulier, dans la vie politique et le processus décisionnel* »¹⁰⁰⁷.

On relève ainsi que les acteurs non étatiques occupent une place importante et représentent un choix stratégique dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE, d'autant plus que l'Union a mis en place des instruments financiers spécifiques à l'appui de ces acteurs. Cependant, les fluctuations du financement européen en vue de renforcer le rôle des acteurs non étatiques en matière de droits de l'Homme dans le cadre du partenariat Tunisie-UE affaiblissent la viabilité financière du secteur à but non lucratif.

¹⁰⁰⁵ Conseil des droits de l'homme, EPU, Tunisie, Communication conjointe n°8, 2017.

¹⁰⁰⁶ Conseil des droits de l'homme, Résumé des communications des parties prenantes concernant la Tunisie, 20 février 2017, A/HRC/WG.6/27/TUN/3, para. 2 ; repris dans le Rapport du groupe de travail : Conseil des droits de l'homme, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Tunisie, 11 juillet 2017, A/HRC/36/5.

¹⁰⁰⁷ Voir la décision du Conseil d'association sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018D1792&from=FRhttps://ecas.ec.europa.eu/cas/login?loginRequestId=ECAS_LR1498217nzQ0LOIzrzpACEy3qzZuTqfm2zTcxzcF6M6Ty5LIB0TZmVtRieWnQEBLLKpzaMwzZl8M3IVg861kXJq8D6zbulXWW-jpJZscgsw0KYJYqzHEgmye-0m7FWfaOn77kJzHiMn4PmzueBiFIWMTnUYf3JXEfm5G.

Par ailleurs, il est à noter que les acteurs non étatiques, particulièrement les ONG représentées en Tunisie, ont joué un rôle important pour dénoncer les violations des droits de l'Homme. En effet, plusieurs rapports, établis principalement par la Fédération Internationale des droits de l'Homme (FIDH) ainsi que par Amnesty International ou Human Rights Watch, ont été adressés à l'Union européenne afin de dénoncer le non-respect par la Tunisie de ses engagements envers le partenaire européen. A titre d'exemple, Amnesty International a publié le rapport intitulé « *Tunisie : briser le cycle de l'injustice/ recommandation à l'UE* » en 2003¹⁰⁰⁸ au sujet d'un projet de loi anti-terroriste qui ne respectait pas les droits de la défense des détenus.

Ces ONG profitent des réunions organisées par le Conseil d'association pour inciter les partenaires à prendre en compte les rapports établis au sujet du respect des droits de l'Homme en Tunisie. C'est ainsi que Human Rights Watch souligne : « *nos organisations estiment que le Conseil des ministres de l'UE et la Commission européenne se doivent d'aborder de manière concrète les importantes préoccupations que soulève la situation des droits de l'Homme en Tunisie dans le cadre du Conseil d'association, et qu'il leur revient de mettre en place un mécanisme qui puisse assurer le suivi nécessaire de cette situation, de manière à en susciter et à en vérifier l'amélioration* »¹⁰⁰⁹. Ce genre de rapport, bien qu'il ne soit pas assorti d'un caractère obligatoire vis-à-vis des États concernés, constitue tout de même une base factuelle pour rappeler la Tunisie à son devoir de respect des droits de l'Homme, conformément à l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE ; d'autant plus qu'il n'existe pas de rapport annuel fait par l'Union européenne sur la situation des droits de l'Homme dans les pays tiers.

La Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH) a une influence considérable à l'échelle nationale et internationale, à travers, notamment, ses rapports sur la situation des droits de l'Homme en Tunisie. Cette ONG tunisienne joue un rôle important pour dénoncer le non-respect par les autorités de leurs engagements en matière de droits de l'Homme dans le cadre de l'accord d'association avec l'Union européenne. Pour cette raison, les autorités tunisiennes, durant le règne de Ben Ali, n'ont cessé de limiter son champ d'action et de poursuivre injustement ses dirigeants. Le premier président de la LTDH, Monsieur Moncef MARZOUKI, a été arrêté injustement à plusieurs reprises ; ce dernier a institué le Comité national des libertés en Tunisie (CNLT) afin de rassembler tous les défenseurs des droits et libertés du pays face à la politique autoritaire du pouvoir de BEN ALI. Cependant, depuis 1998, les autorités n'ont pas souhaité accorder à ce comité le statut d'ONG, affirmant que cette organisation n'a pas respecté les

¹⁰⁰⁸ Voir Amnesty International MDE 30/014/2003.

¹⁰⁰⁹ Human Rights Watch, « Dégradation de la situation des droits humains en Tunisie, une lettre à l'UE », sur : <http://hrw.org/french/docs/2001/03/29/tunisie7259.htm>

prescriptions, ayant publié ses rapports sans l'agrément préalable du Ministère de l'Intérieur tunisien.

Human Rights Watch a expliqué, dans son rapport de 2001 sur la situation des droits de l'Homme en Tunisie, que le travail des ONG en Tunisie est très difficile, car les pouvoirs publics cherchent à décourager les investigations d'atteintes aux droits de l'Homme¹⁰¹⁰. C'est ainsi que certains représentants de la société civile n'ont cessé, durant plusieurs années, d'envoyer des signaux d'alerte sur la violation des droits de l'Homme et les pratiques arbitraires du pouvoir en place envers les défenseurs desdits droits et les ONG actives en matière de promotion et de protection desdits droits. Cela pose la question des rapports que devraient entretenir les ONG avec l'État tunisien en vue de concrétiser la mise en œuvre des engagements du pays en matière de droits de l'Homme, et de respecter la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association avec l'Union européenne.

B. Les ONG et l'État tunisien : complémentarité ou autonomie ?

L'Union européenne et ses États membres mènent des stratégies opérationnelles en vue de faire respecter les valeurs de l'Union dans le cadre de ses rapports avec le partenaire tunisien, en établissant des partenariats avec les ONG et les différentes composantes de la société civile en Tunisie. Cela nécessite une coopération étroite de ces acteurs non gouvernementaux avec l'État tunisien dans la mise en œuvre des normes qui encadrent la question du respect des droits de l'Homme, en vertu de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. Néanmoins, les acteurs non gouvernementaux constituent, en réalité, une alternative à l'État tunisien, en ce que « *leurs créations et leurs initiatives participent d'une démarche visant à assurer des fonctions normalement dévolues aux institutions régaliennes* »¹⁰¹¹, selon les termes du professeur Nicolas LEROUX. Ces structures non gouvernementales, nommées « sociétés extra-étatiques » par le professeur Georges SCELLE, sont comparables, d'après lui, à des « *services publics émancipés de la tutelle des États, parce qu'ils sont conformes à la solidarité humaine et au progrès, ainsi qu'à la nature des intérêts souvent particulièrement élevés que gèrent ces organismes, qu'ils soient libérés du joug politique que feraient peser sur eux les gouvernements* »¹⁰¹². Cela suscite naturellement une problématique relative aux liens entre les acteurs non gouvernementaux de protection des droits de l'Homme et l'État tunisien, dès lors que ces structures sont considérées

¹⁰¹⁰ Idem.

¹⁰¹¹ Nicolas LEROUX, op. Cit., p. 109.

¹⁰¹² Georges SCELLE, « Précis de droit des gens », Dalloz, 2008, 332 pp., p. 58.

comme « *acteurs exogènes importants de la politique juridique extérieure* »¹⁰¹³. Certes, les ONG en Tunisie n'exercent pas de politiques juridiques extérieures de manière autonome, mais elles participent de manière directe ou indirecte à la mise en œuvre des politiques juridiques extérieures de l'Union européenne.

Dans l'ordre juridique international, ces acteurs non gouvernementaux revendiquent la défense de « l'intérêt général international » et la représentation des individus et de leurs droits fondamentaux à l'échelle internationale. Ainsi, cette situation pose de « *redoutables problèmes au droit international classique dans la mesure où celui-ci n'avait jamais envisagé leur inclusion comme sujets possibles de droit* »¹⁰¹⁴. Ces acteurs auraient été « *créés pour aider les États, pour les rendre plus crédibles, pour tenter de mieux faire accepter les décisions prises par leurs organes* »¹⁰¹⁵, alors qu'ils constituent une alternative à l'État, dans la mesure où ils contribuent à assurer des fonctions normalement dévolues aux institutions régaliennes de l'État, en tant qu'entités de droit privé.

Au demeurant, ces acteurs bénéficient d'une « *autonomie directe vis-à-vis des cadres juridiques ou institutionnels* »¹⁰¹⁶. Ainsi, la problématique demeure : y a-t-il complémentarité ou autonomie entre les ONG et l'État tunisien dans l'accomplissement des actions en matière de droits de l'Homme ? De plus, cela constitue un sujet de débat quant à l'utilité de ces acteurs non gouvernementaux dans la mise en œuvre des engagements de la Tunisie. D'ailleurs, l'idée que les États et les ONG mènent un partenariat innove largement la doctrine ; en effet, le professeur Emmanuel DECAUX affirme, en ce sens, que « *les ONG sont, par la force des choses, des partenaires des États, en quête d'efficacité, ou par des organisations internationales, en quête de légitimité* »¹⁰¹⁷. Le professeur Raymond RANJEVA explique, pour sa part, les facteurs qui justifient la nécessité de partenariat entre les ONG et l'État : il s'agit notamment de « *l'expansion de l'idéologie libérale, le progrès et le développement de la pratique des droits de l'Homme et le succès et l'autorité de deux ONG très puissantes, le Comité international de la Croix Rouge et le Comité international Olympique* »¹⁰¹⁸. Le partenariat entre l'État tunisien et les entités non étatiques repose sur l'idée qu'il n'est pas possible de respecter l'article 2 de

¹⁰¹³ Denis ALLAND, « Quelques observations sur la notion de politique juridique de l'État – Retour sur la politique juridique extérieure », AFRI, Vol. XIII, 2012, p. 558.

¹⁰¹⁴ Dominique CARREAU, Fabrizio MARRELLA, « Droit international », Collection Études internationales, Pedone, 12ème édition, 2018, p. 64.

¹⁰¹⁵ Idem., p.65.

¹⁰¹⁶ Raymond RANJEVA, « Les organisations non gouvernementales et la mise en œuvre du droit international », RCADI, 1997, t. 270, p. 68.

¹⁰¹⁷ Emmanuel DECAUX, « La contribution des organisations non gouvernementales à l'élaboration des règles du droit international des droits de l'homme », in Gérard COHEN-JONATHAN, Jean-François FLAUSS (dir.), *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2009

¹⁰¹⁸ Raymond RANJEVA, « Les organisations non gouvernementales », op. cit., p. 67-68.

l'accord d'association avec l'Union européenne sans les ONG. Cependant, la codépendance des États, sujets primaires inamovibles du droit international, qui souffrent parfois de leur inertie, et le manque de légitimité des ONG sur la scène internationale, rendent le partenariat entre les acteurs non gouvernementaux et l'État, bien qu'il soit tout à fait nécessaire, fragile, voire impossible. En effet, il est vrai que la thématique du respect des droits de l'Homme n'est plus la chasse gardée de l'État, ce dernier devant accepter un droit de regard de plus en plus intrusif d'acteurs non étatiques en la matière. C'est pourquoi, Madame Sarah GUILLET défend la thèse selon laquelle les ONG exercent une forme de « *Soft control* »¹⁰¹⁹ sur l'application des normes internationales relatives aux droits de l'Homme. Cette logique a conduit à ce que le privilège de la création normative en droit international dont dispose l'État s'érode, progressivement, devant le pouvoir grandissant des structures non étatiques telles que les ONG. Cette situation ne peut pas être accueillie positivement par l'État, dans la mesure où la présence des structures non étatiques, comme les ONG, vient concurrencer l'État dans certaines de ses activités régaliennes. La logique d'assistance et de surveillance des ONG en matière de droits de l'Homme représente, pour ainsi dire, des menaces pour l'État ; d'autant plus que l'ONU dispose désormais d'un service spécialisé qui gère les partenariats entre les organismes onusiens des droits de l'Homme et les ONG. Par conséquent, l'État tunisien s'interroge souvent sur la légitimité de ces ONG dans le domaine de la défense des droits fondamentaux, et du contrôle de la mise en œuvre des engagements de la Tunisie en la matière. La prudence de l'État tunisien à l'égard des ONG locales et internationales confirme la fonction d'investigation jouée par ces structures non gouvernementales, afin d'étayer leurs rapports sur les droits de l'Homme. C'est ainsi que Madame Brigitte COLLET confirme que « *la fonction principale des ONG de défense des droits de l'Homme est de recenser et de faire connaître les violations des droits et libertés. Elles jouent en ce domaine un rôle irremplaçable grâce à la confiance qu'elles inspirent à ceux qui ne peuvent user de recours officiels ou publics. Par la collecte, l'analyse et la transmission de ces informations, elles contribuent à l'évaluation d'une situation. La transmission d'éléments factuels aux gouvernements se double fréquemment de suggestions ou d'exigences de réaction. La pression sur les gouvernements est alors d'autant plus forte que la démarche est relayée par les médias et par un réseau de militants, qui souvent sollicitent les élus* »¹⁰²⁰.

Toutefois, les activités des ONG locales et internationales en Tunisie sont souvent restreintes par les autorités, qui les assimilent à des partis politiques d'opposition. Or, des ONG libres, fortes et dynamiques participent à lutter contre les dérives autoritaires du régime politique en

¹⁰¹⁹ Sarah GUILLET, « Nous peuples des Nations unies », l'action des organisations non gouvernementales dans le système international de protection des droits de l'homme, Paris, Montchrestien, 1995, p. 59

¹⁰²⁰ Brigitte COLLET, « Les ONG de défense des droits de l'homme aux Nations unies », Revue Projet, 1/2002, n°269, pp. 33-41.

place, en contrôlant les actions gouvernementales dans le domaine de droits de l'Homme. Certes, les acteurs non gouvernementaux en Tunisie représentent un gage de stabilité institutionnelle et une garantie effective pour la protection desdits droits dans un État démocratique, mais, cela exige des garanties quant à la liberté et la neutralité de ces ONG. Ces valeurs de base dans l'établissement et les actions des ONG sont souvent remises en cause en raison de leurs sources de financements. L'Union européenne consacre des aides à destination aux ONG actives en matière de défense des droits de l'Homme en Tunisie, et l'État tunisien, de son côté, ne cesse de subventionner certaines ONG. Cette situation conduit les observateurs à constater l'instrumentalisation de ces acteurs non étatiques, instrumentalisation qui affaiblirait, par conséquent, l'efficacité de leurs contributions à la veille de la mise en œuvre des engagements issus de l'accord d'association Tunisie-UE en matière de respect des droits de l'Homme.

Paragraphe 2 : Des acteurs instrumentalisés par les deux partenaires

La neutralité, voire l'objectivité, des acteurs non étatiques dans le cadre du partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne a été largement mise en doute. En effet, l'État tunisien tout comme l'Union, juge les acteurs non étatiques du partenariat, notamment la société civile, en fonction de ses propres critères et de ses intérêts. Les critères de définition et de choix des acteurs de la société civile relèvent du pouvoir étatique. Durant plusieurs années, l'accord *via* les autorisations administratives pour constituer des associations actives, par exemple dans le domaine des droits de l'Homme, était discrétionnaire, et dépendait de critères qui n'étaient pas clairement identifiés de la part des pouvoirs publics en Tunisie.

De son côté, l'Union européenne, à travers sa politique de financement et d'aides allouées à la société civile tunisienne en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme, se fonde sur des critères propres et insuffisamment objectifs, concernant les choix de financement de telle ou telle ONG tunisienne.

Par ailleurs, dans la logique européenne, les raisons économiques de la promotion des acteurs non étatiques sont diverses. Grâce aux acteurs non étatiques, les politiques économiques sont en effet plus prospères car, lorsque le pluralisme et la stabilité sociale sont assurés, la confiance des citoyens à l'égard des institutions étatiques et le respect de l'État de droit sont garantis. Cette logique trouve son application concrètement dans le cadre de la coopération décentralisée évoquée dans la réunion du Conseil d'association de 2003, à travers la participation des acteurs non étatiques dans la promotion et la protection des droits de l'Homme. Selon le professeur Jean-François FLAUSS, il s'agit d'une forme de « *contestation du rôle de l'État dans le domaine*

de la protection internationale des droits de l'Homme »¹⁰²¹. Certains auteurs estiment que l'Union européenne a intérêt à favoriser l'émergence de la société civile dans les pays tiers partenaires, ceci afin de susciter la concurrence avec ces États déjà affaiblis par la Conditionnalité politique¹⁰²². D'autant plus que l'Union précise elle-même que les acteurs non étatiques « *soutiennent très activement l'entrepreneuriat et la création d'emplois, en mobilisant les communautés locales, en fournissant des services et en favorisant des activités génératrices de revenus pour des populations pauvres et marginalisées* »¹⁰²³. Cela explique l'importance et l'instrumentalisation des acteurs non-étatiques dans les relations extérieures de l'Union européenne¹⁰²⁴. Ils sont devenus petit à petit le « *bras désarmé de l'Union européenne pour un combat qui se place désormais sur le terrain des droits de l'Homme* »¹⁰²⁵. C'est pourquoi le financement de certaines ONG en Tunisie par l'Union européenne a été considéré comme une forme d'ingérence, alors que la Charte des Nations Unies prohibe l'ingérence dans les affaires internes des États. En vue d'établir si le soutien financier à des programmes menés par des structures non étatiques en Tunisie pourrait contrevenir à ce principe cardinal des relations internationales, il convient de déterminer dans quelle mesure ce financement s'oriente vers des programmes qui interviennent dans la compétence exclusive de l'État tunisien (A), avant d'apprécier l'existence d'une éventuelle contrainte à l'égard de l'État à travers ce financement (B).

A. Le soutien financier à des programmes du domaine réservé

Les ONG et les associations tunisiennes financées par l'Union européenne agissent le plus souvent pour la défense des intérêts économiques et sociaux de l'Union en Tunisie. Tel est le cas des ONG de défense de l'environnement en Tunisie, qui expriment leur désapprobation suite à la conclusion d'un accord concernant un projet d'énergie solaire financé par un géant économique qatari, alors qu'elles n'ont jamais été opposées aux différents projets européens en ce domaine. Il faut rappeler en ce sens que la CIJ a confirmé, dans son arrêt du 27 juin 1986 rendu dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, l'interdiction des

¹⁰²¹ Jean-François FLAUSS, « Le droit international des droits de l'homme face à la globalisation », Les Petites Affiches, n° 104, 2002, p. 4-20, p. 6.

¹⁰²² Voir Salwa HMROUNI, op. Cit., p. 12.

¹⁰²³ Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions du 12 septembre 2012, Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures, COM (2012) 492 final, 13 p., p. 10.

¹⁰²⁴ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰²⁵ Sylvie BRUNEL, « L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales », Revue internationale et stratégique, n° 41, 2001/1, p. 93-110, p. 99.

interventions qui portent « *sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement* »¹⁰²⁶. Certains observateurs estiment que les stratégies opérationnelles de financement de l'Union européenne de projets menés par des ONG en Tunisie contreviennent au droit souverain de l'État tunisien de déterminer sa politique pénale. A titre d'exemple, les projets lancés par quelques ONG en matière d'homosexualité ou encore de droit à l'héritage imposent une révision des lois pénales en vigueur en Tunisie. Le fait que les programmes financés visent concrètement le changement, par l'État tunisien, de sa législation pénale, justifie que soit posée la question de l'ingérence et de l'instrumentalisation des ONG en Tunisie.

De plus, plusieurs associations tunisiennes de défense des droits de l'Homme sont largement suscitées et encadrées par des ONG européennes. Le réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (Euromed Rights), qui a pour objectifs de développer et de consolider le partenariat entre les ONG dans la région euro-méditerranéenne, ne cesse d'en appeler à une intervention du Parlement européen pour structurer des associations actives dans le domaine des droits de l'Homme en Tunisie.

Par ailleurs, l'État tunisien, quant à lui, utilise principalement des acteurs non-étatiques pour obtenir des financements de l'Union européenne, ou pour promouvoir des programmes internes sur fonds européen. En effet, en guise de stratégies de partenariat public – privé, l'État tunisien a mis en place plusieurs programmes de travail autour de thématiques relatives à la promotion des droits de l'Homme, en collaboration avec des acteurs non étatiques. La question de la promotion des droits des femmes a pris beaucoup d'ampleur dans le partenariat entre le Ministère des femmes tunisien et l'Association des femmes démocrates. C'est pourquoi certains observateurs estiment que l'État tunisien ne fait qu'instrumentaliser cette association en vue d'en retirer des fonds de la part de l'UE. Cet exemple permet de mettre en évidence une pratique qui écorne l'image des acteurs non-étatiques (sur l'aspect de la neutralité et de l'autonomie), et réaffirme l'obligation d'avoir des acteurs non-étatiques plus démocratiques, participatifs et responsables, qui ne participent pas à la consolidation d'intérêts tiers.

Il est à signaler que les acteurs non étatiques et les différentes composantes de la société civile tunisienne prennent leur part, incontestablement, dans les objectifs économiques et commerciaux de l'accord d'association Tunisie-UE. L'objectif de la création d'une zone de libre-échange donne la possibilité aux acteurs non étatiques, aux ONG, aux associations, de mettre en avant leurs préoccupations au sujet des droits des travailleurs tunisiens, de la protection de l'environnement et des différents droits sociaux et économiques du peuple tunisien. Dès lors, la

¹⁰²⁶ CII, arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, op. Cit., p. 108.

consécration des acteurs non-étatiques dans le cadre de la promotion et de la garantie des droits de l'Homme répond également à des intérêts stratégiques visant à consolider le libéralisme économique¹⁰²⁷. C'est sans doute pour cette raison que les autorités tunisiennes, pendant le règne de Ben Ali, ont essayé par différents moyens de mettre la main sur les acteurs non-étatiques et les différentes composantes de la société civile. La loi organique n° 93-80 du 26 juillet 1993, relative à l'installation des ONG en Tunisie, ainsi que la loi n° 59-154 du 7 novembre 1959, relative aux associations, illustrent le pouvoir discrétionnaire de l'État tunisien concernant l'octroi des autorisations administratives pour la création des associations et l'autorisation de l'installation des ONG dans le pays. Ces outils juridiques visent à permettre l'instrumentalisation de ces acteurs non-étatiques par les autorités tunisiennes en place. C'est pourquoi la Ligue tunisienne des droits de l'Homme critique de façon virulente les lois relatives aux associations et aux ONG au travers de ces rapports. Une telle démarche a conduit les autorités tunisiennes à emprisonner le président de la Ligue tunisienne des droits de l'Homme, et à interdire la tenue de ses réunions. C'est pourquoi, quelques semaines après la chute du régime de Ben Ali, le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011 a été adopté en urgence sur proposition de la Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique. Néanmoins, bien que cette réforme ait été jugée appropriée pour garantir plus de libertés et lever les freins législatifs imposés par les autorités à l'époque de Ben Ali, certains auteurs de la société civile estiment que cette réforme constitue un sujet d'inquiétude légitime, car elle vise essentiellement le contrôle du financement et de la gestion financière par l'État. Le financement des acteurs non-étatiques et des différentes composantes de la société civile constitue un sujet de débat fréquent en Tunisie. Les ONG et les associations instrumentalisées par des partis politiques, ou financées par des États étrangers, semblent constituer un problème non résolu. Les législations tunisiennes en vigueur présentent certaines failles, lesquelles permettant, selon certains observateurs, l'instrumentalisation de la société civile pour les intérêts de certains lobbies, ou même, d'États tiers. Par conséquent, il n'est pas à exclure que certains programmes financés par l'Union européenne en faveur des ONG en Tunisie empiètent sur la compétence exclusive de l'État tunisien dans la législation relative aux droits fondamentaux. Cependant, ces programmes ne pourraient constituer une ingérence au sens du droit international qu'en présence de l'élément de contrainte.

¹⁰²⁷ Voir Adam ABDOU HASSAN, Thèse de Doctorat, op. Cit., p. 358.

B. Le soutien financier aux ONG comme mesure de contrainte

La CIJ, dans son arrêt précité sur l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, a précisé que « *l'intervention est illicite lorsqu'à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte* »¹⁰²⁸. Cette confirmation a été adoptée par certains juristes pour déterminer si les programmes d'ONG financés par l'Union européenne peuvent s'y apparenter, bien que la contrainte soit un phénomène propre aux relations interétatiques.

L'opportunité de cette réflexion est confirmée par l'importance des financements accordés aux acteurs non étatiques dans le domaine des droits de l'Homme, acteurs qui opèrent directement dans le for de l'État tunisien. L'Union européenne a opté pour des stratégies opérationnelles en finançant des projets menés par des ONG dans le champ des droits de l'Homme en Tunisie. Ces stratégies de financement et de « partenariat » avec des acteurs non étatiques font application de la disposition de l'article 21 TUE, qui affirme que l'Union européenne « *définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin [...] de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international* ». L'Union s'est dotée, à ce titre, de différents outils financiers de politique extérieure de promotion de la démocratie et des droits de l'Homme, au profit des acteurs étatiques et non étatiques dans les pays tiers. Cependant, le choix des ONG bénéficiaires du financement de l'Union en vertu de l'instrument financier adopté pour la promotion des droits de l'Homme, reste confié exclusivement à la Commission européenne. En effet, la Commission européenne, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie (2015-2020), précise les objectifs recherchés par le budget alloué (promouvoir l'abolition de la peine de mort, la lutte contre la torture...), et détermine la responsabilité commune du Service de l'action extérieure, des services de la Commission, du Conseil de l'Union européenne, et des États membres. Néanmoins, la Commission ne détaille pas les critères de sélection des ONG financées et des projets subventionnés, d'autant plus que ces financements ne se limitent pas, en Tunisie, à des ONG *stricto sensu*, mais visent également des structures administratives indépendantes européennes. Cela suscite de nombreuses interrogations quant aux critères établis par la Commission européenne dans la sélection des bénéficiaires du financement européen, ainsi qu'à la stratégie adoptée dans l'établissement de projets de promotion des droits de l'Homme dans les pays tiers, de manière générale. Ces interrogations semblent légitimes et, peuvent être étendues à une autre problématique, celle des critères d'évaluation des programmes

¹⁰²⁸ CIJ, Arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, op. Cit., p. 108.

adoptés et exécutés par les ONG choisies comme partenaires à cet égard par l'Union européenne. Dès lors, tant que ces programmes financés par l'Union visent, d'une manière ou d'une autre, le changement de la législation interne en Tunisie, la question de l'ingérence est justifiée.

En principe, l'ingérence au sens du droit international, suppose « *une atteinte juridique aux souverainetés nationales* »¹⁰²⁹, c'est-à-dire un élément de contrainte non équivoque. Celle-ci inclut non seulement le recours à la force militaire, mais également certaines interventions indirectes dans les affaires intérieures d'un État. L'Assemblée générale des Nations Unies a expressément interdit aux États « *d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes* »¹⁰³⁰. En ce sens, elle condamne « *toute technique avouée, subtile et complexe de coercition, de subversion et de diffamation visant à perturber l'ordre politique, social ou économique d'autres États ou à déstabiliser les gouvernements qui cherchent à libérer leur économie du contrôle ou de la manipulation de l'étranger* »¹⁰³¹. Cependant, peut-on considérer le financement des ONG par l'Union européenne comme une ingérence au sens du droit international, au vu des propos de la CIJ et de l'Assemblée générale des Nations Unies en la matière ?

Il semble que le financement de programmes d'ONG en matière de droits de l'Homme représente une aide financière, telle l'assistance humanitaire, et n'est donc pas considéré comme une mesure de contrainte, bien que ces programmes visent, d'une certaine manière, le changement de la législation interne en Tunisie. Ainsi, certains juristes estiment que, par exemple, le financement de programmes visant l'abolition de la peine de mort ne peut pas être considéré comme un outil d'ingérence. Madame Marie DUCLAUX DE L'ESTOILLE confirme, en ce sens, que « *Le financement de programmes abolitionnistes menés par des ONG ne peut donc pas sérieusement être qualifié d'ingérence illicite dans les affaires intérieures des États rétentionnistes* »¹⁰³².

Toutefois, le débat reste ouvert, non seulement au sujet du financement des ONG en matière de droits de l'Homme et du partenariat établi entre l'Union européenne et les ONG actives en Tunisie, mais également au sujet de l'instrumentalisation de ces acteurs non étatiques par les deux parties dans le cadre d'intérêts stratégiques. Ce débat met en lumière les bases juridiques établies par le droit international en la matière, en confrontation avec les ouvertures créées par

¹⁰²⁹ Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU, Alain PELLET (dir.), « Droit international public », op. cit., p. 416

¹⁰³⁰ Assemblée Générale des Nations Unies, Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté, résolution 2131 (XX) du 21 décembre 1965, A/RES/2131(XX), art 2.

¹⁰³¹ Assemblée Générale des Nations Unies, Non-intervention dans les affaires intérieures des États, résolution du 14 décembre 1976, A/RES/31/91, paragraphe 3 et 4.

¹⁰³² Marie DUCLAUX DE L'ESTOILLE, « Les stratégies juridiques en vue de l'abolition universelle de la peine de mort », Thèse de Doctorat en Droit public, soutenue le 30 novembre 2018, Université de Paris 13, p. 400.

le droit de l'Union sur l'utilisation de la *Soft Law* dans la mise en œuvre des orientations de sa politique extérieure.

L'État tunisien, pour sa part, ne cesse de manifester son hostilité à l'égard des acteurs non étatiques qui mènent des actions en faveur du changement de la législation touchant les droits fondamentaux en Tunisie. Outre l'argument du particularisme culturel et de l'héritage civilisationnel, l'État tunisien ne cache pas son intention de conserver la question des droits fondamentaux dans le giron de son monopole régalién. C'est pourquoi, à travers les réunions du Conseil d'association avec l'Union européenne, l'État tunisien exprime son attachement à mettre en œuvre les engagements pris en vertu de l'accord d'association en matière de droits de l'Homme, tout en tenant compte des recommandations des ONG, sans pour autant céder une partie de son pouvoir aux acteurs non étatiques.

Conclusion du titre 1

L'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne incarne un cadre conventionnel qui impose les garanties juridiques du respect des droits de l'Homme aux deux parties. Il est facilement perceptible que les instruments unilatéraux de l'Union, instruments applicables aux relations avec la Tunisie, sont une adjonction à la politique de l'« association », notamment dans le domaine des droits de l'Homme. Ces instruments incorporent à la fois le droit contraignant et la *soft law* et, principalement, les instruments financiers qui délimitent le modèle de la conditionnalité politique, inscrite dans l'article 2 de l'accord d'association. Néanmoins, ces instruments s'inscrivent dans la perspective d'une conditionnalité politique « incitative », qui laisse sceptique sur l'effectivité du respect des droits de l'Homme, « élément essentiel » de l'association entre la Tunisie et l'Union.

Par ailleurs, l'accord d'association demeure la « locomotive » des textes garantissant le respect des droits de l'Homme en Tunisie. Sa mise en œuvre se montrait quelque peu timide à l'époque de la Constitution tunisienne de 1959, mais, sous la houlette du nouveau texte suprême et le passage à la deuxième République en Tunisie, des avancées majeures en matière de droits et de libertés se sont concrétisées. Ces avancées, réalisées sous l'impulsion des orientations de l'Union, attestent du fait que la Commission, le Conseil ou encore le Conseil européen, sont des acteurs primordiaux de tout premier plan pour relations entre la Tunisie et l'Union européenne. En revanche, la détermination des notions, leur définition, ainsi que la mise en place des orientations et des priorités du partenariat entre les deux parties sont décidées usuellement par l'Union. Dans les faits, les instruments unilatéraux européens accentuent l'unilatéralisme de l'Union dans ses relations avec la Tunisie, notamment dans le processus de mise en œuvre des droits de l'Homme. Une analyse objective des divers instruments, nonobstant l'idée d'une « culture de défense des droits de l'Homme » préconisée par ceux-ci, montre que l'Union priorise ses propres intérêts au détriment de la protection des droits de l'Homme. Même si le dialogue politique subsiste comme mécanisme renforcé par les deux partenaires, visant à consolider la question du respect des droits de l'Homme dans leurs rapports, le déséquilibre structurel de cet échange nuit à l'efficacité de la mise en œuvre de la protection des droits et libertés en Tunisie. L'Union semble concevoir sa pratique d'incitation au respect des droits de l'Homme par le dialogue politique avec son partenaire comme un tremplin afin d'affirmer une puissance « douce » sur le plan international, et d'acquérir une légitimité en tant qu'acteur international par la promotion de certains principes coutumiers et conventionnels du droit

international public¹⁰³³. La mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE a pour finalité de se démarquer de l'équivocité des instruments unilatéraux de l'Union en se fondant sur divers mécanismes, notamment institutionnels paritaires, pour assurer une « association » équilibrée entre les deux parties. Ainsi, l'insertion d'une dimension « élément essentiel » des droits de l'Homme dans l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, dans un contexte de relation déséquilibrée entre les parties, rend la convention complexe.

De surcroît, la question du respect des droits de l'Homme au sein de l'accord d'association Tunisie-UE a accentué l'engagement de la Tunisie envers les instruments internationaux et régionaux des droits de l'Homme. La complémentarité entre l'association avec l'Union européenne et les interactions avec des organisations internationales tierces, telles que l'Organisation des Nations Unies, l'Union africaine et la Ligue des États arabes, se matérialise ici. Cette situation opère une combinaison entre l'approche réaliste et objectiviste de l'article 21 TUE¹⁰³⁴. L'objectif de l'Union européenne demeure la recherche d'une légitimité internationale, notamment grâce à la référence aux instruments internationaux et régionaux des droits de l'Homme. L'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE impose ainsi à l'État tunisien l'adhésion à ces différents instruments, afin de mettre en œuvre une protection effective des droits de l'Homme dans le pays. L'accord d'association avec l'Union européenne a eu un retentissement réel sur l'engagement de l'État quant aux différents instruments internationaux et régionaux dans le domaine du respect des droits de l'Homme. Toutefois, l'effectivité de ces droits reste limitée en raison de défaillances dans les mécanismes institutionnels et judiciaires en la matière. La quête de l'effectivité de la protection et de la promotion des droits de l'Homme a incité l'Union à promouvoir des instruments de « droit mou » (*soft law*), comme la collaboration avec des structures tunisiennes non gouvernementales de protection des droits de l'Homme. Ce choix « stratégique » demeure, néanmoins, un instrument proclamatoire et programmatoire. De plus, ses acteurs sont instrumentalisés par les deux partenaires, ce qui complexifie encore la capacité à assurer l'effectivité du respect des droits de l'Homme.

¹⁰³³ Voir Adam ABDOU HASSAN, « Les droits de l'Homme dans les relations entre l'Union européenne et les États de l'Afrique subsaharienne », op. Cit. p. 298.

¹⁰³⁴ Idem., p. 706.

Titre 2 : L'accord d'association et la nouvelle ère du partenariat avec l'Union européenne

Quelques années après l'entrée en vigueur de l'accord d'association Tunisie-UE, la mise en œuvre de celui-ci demeure dépendante de l'état d'avancement du processus de Barcelone de 1995. En effet, le partenariat Euromed reste le contexte général de l'accord bilatéral d'association entre la Tunisie et l'UE. Le bilan du processus de Barcelone semble être en dessous des attentes de l'UE et des PTM, au regard de l'évaluation sur trois volets du partenariat, à savoir le volet politique, le volet économique et le volet social, culturel et humain. Bien que, la lumière se soit concentrée sur l'accord d'association Tunisie-UE, comme le premier accord bilatéral établi dans le cadre du processus de Barcelone, cet accord a été constamment influencé par l'évolution et l'adaptation des différents axes du partenariat euro-méditerranéen. Certes, les enjeux stratégiques de ce partenariat ont connu des mutations selon la situation géopolitique de la région méditerranéenne, mais aussi selon les nouvelles orientations de la politique extérieure de l'Union européenne. L'élargissement de l'Union vers les PECO, ainsi que l'adhésion de 2 PTM (Chypre et Malte) à l'Union ont été des facteurs décisifs qui ont infléchi le processus de partenariat euro-méditerranéen, et, par conséquent, les différents accords bilatéraux avec les pays de la rive sud de la Méditerranée. C'est pourquoi, au cours de l'année 2004, le processus de Barcelone s'est trouvé confronté à deux nouvelles orientations stratégiques de l'UE :

- La première a été le partenariat stratégique entre l'Union, la région méditerranéenne et le Moyen-Orient. L'UE a proposé un cadre global de partenariat, cadre qui s'étendait non seulement aux PTM mais aussi aux pays du Conseil de coopération du Golfe, à l'Iran, au Yémen et à l'Irak. Cette proposition a constitué une initiative essentiellement politique, car il s'agissait de la réponse de l'Union à l'initiative américaine du « Grand Moyen-Orient » présentée au G8 par les États-Unis en janvier 2004¹⁰³⁵. Cette proposition a pris une place importante dans les préoccupations sécuritaires de l'Union.

- La seconde, et la plus globale, a été le lancement de la politique européenne de voisinage (PEV), politique approuvée par le Conseil européen le 16 juin 2003, en vue de consolider les rapports de l'Union avec ses voisins à la suite de l'élargissement du 1er mai 2004.

Les nouvelles orientations des relations extérieures de l'Union vis-à-vis de ses partenaires méditerranéens ont donné lieu à de nouvelles options, et, à de nouvelles évolutions dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE. Ainsi, la concrétisation d'un nouveau partenariat

¹⁰³⁵ Voir : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000087-union-europeenne-et-mediterranee/politique-europeenne-de-voisinage-et-mediterranee#>

à partir de la PEV (Chapitre I) constitue un nouvel élan dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union de 1995.

En outre, les mécanismes relatifs à la question des droits de l'Homme ne cessent de connaître des mutations en fonction de l'état d'avancement de nouveaux axes de partenariat de l'Union avec la Tunisie et le reste des PTM. C'est ainsi que l'accord d'association Tunisie-UE a donné lieu à une nouvelle structuration institutionnelle afin de mettre en œuvre les nouveaux axes de l'association avec l'Union, notamment avec l'avènement du projet de l'Union pour la Méditerranée. La genèse de l'Union pour la Méditerranée a permis à la Tunisie de se fonder sur l'accord d'association avec l'Union de 1995 pour mettre en place de nouveaux objectifs dans des matières qui dépassent l'objectif premier de l'accord d'association, à savoir l'établissement d'une zone de libre-échange.

En revanche, le déclenchement de la révolution de Jasmin en Tunisie, en 2011, a constitué un bouleversement radical dans la relation entre la Tunisie et l'Union européenne. C'est une raison pour laquelle l'accord d'association de 1995 est considéré, désormais, comme insuffisant pour mettre en œuvre un partenariat exhaustif, notamment en matière de droits de l'Homme. C'est pourquoi les deux partenaires se sont entendus sur l'établissement, pour la Tunisie, du statut de partenaire privilégié, ceci afin d'ouvrir une nouvelle ère de partenariat entre les deux parties (Chapitre II).

Chapitre I : La concrétisation d'un nouveau partenariat à partir de la Politique européenne de voisinage

De manière générale, le bilan du partenariat euro-méditerranéen est jugé plutôt mitigé. Le processus de Barcelone présente, d'un côté, des réalisations concrètes qui ont été effectivement accomplies, mais d'un autre côté, de nombreuses faiblesses ont suscité insatisfactions et déceptions, et l'on constate que ledit processus est loin d'avoir développé tout son potentiel pour atteindre les objectifs initiaux. Le manque d'intégration entre l'Union européenne et les PTM à travers les différents accords de partenariat bilatéraux a été pointé du doigt comme étant la première raison de la médiocrité des résultats atteints dans le cadre global du processus de Barcelone. C'est pourquoi l'avènement de la PEV a affiché l'objectif de parvenir à une forte intégration entre l'Union européenne et ses voisins. Dès lors, l'Union propose à ses partenaires la possibilité de prendre part à la quasi-totalité des politiques et programmes communautaires. Cependant, pour que cette offre soit productive, les voisins de l'UE doivent aligner leurs corpus normatifs et institutionnels respectifs sur l'acquis communautaire¹⁰³⁶. Ce processus nécessite des réformes radicales et des ajustements structurels douloureux pour les économies voisines. Pour accompagner ses voisins dans ce processus, la PEV a mis en place une conditionnalité cumulative où cohabitent les questions relatives à l'assistance économique et au respect des droits de l'Homme et de l'État de droit¹⁰³⁷. Cette nouvelle approche a affecté les engagements pris par la Tunisie dans le cadre de l'accord d'association avec l'Union européenne. En fait, l'engagement de la Tunisie dans la politique européenne de voisinage (Section I) a été profondément influencé par les objectifs et les orientations de la PEV, notamment en ce qui concerne la question du respect des droits de l'Homme (Section II). Ces objectifs ne cessent de s'étendre vers d'autres domaines en vue de créer un projet de partenariat exhaustif à travers la création de l'Union pour la Méditerranée (Section III).

Section I : L'engagement de la Tunisie dans la politique européenne de voisinage

La relation qui unit l'Union européenne à la Tunisie, à l'instar des autres PTM, en vertu du partenariat euro-méditerranéen a profondément évolué, tant dans les objectifs que dans les

¹⁰³⁶ Hamid KADDOURI, « La valeur ajoutée de la politique européenne de voisinage en matière de conditionnalité politique », RMCUE 2009, p. 107.

¹⁰³⁷ Idem, p. 107.

modalités et les axes d'actions. En effet, suite à un bilan mitigé des résultats obtenus après plusieurs années suite au déclenchement du processus de Barcelone, l'instauration en 2004 de la PEV est venue redéfinir et encadrer les relations entre l'Union et ses partenaires méditerranéens. En effet, l'adhésion de la Tunisie à cette PEV a donné un nouveau souffle à ses relations avec le partenaire européen. L'accord d'association qui demeure la base juridique de ses liens avec l'Union, a dégagé une nouvelle lecture en fonction des nouveaux axes de partenariat émanant de différentes bases juridiques dans le cadre de la PEV (Paragraphe 1). Malgré la multiplicité des instruments utilisés dans le partenariat Tunisie-UE, la PEV reste sans nul doute l'instrument le plus pertinent, car elle présente de fortes potentialités¹⁰³⁸. Il s'agit d'un instrument qui s'est inscrit, dès le départ, dans une approche opportune, car fondée sur un rapport bilatéral avec l'État partenaire, en prêtant fortement attention à la situation économique et politique interne de celui-ci. D'autant plus que, dans une telle configuration, la PEV a eu pour vocation de créer une forte dynamique démocratique et politique au regard des résonances qu'elle pouvait susciter pour l'évolution de la situation politique de la Tunisie¹⁰³⁹, dans le cadre des principaux objectifs planifiés par ladite PEV (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les grands axes et la base juridique du partenariat dans le cadre de la PEV

L'instauration de la PEV, en 2003, et sa mise en œuvre progressive pendant quelques années, s'est faite sur des bases juridiques diverses en raison de la complexité du traité instituant l'UE. En effet, les faiblesses du deuxième pilier et la recherche des préoccupations utilitaires par les États membres n'ont pas permis la concrétisation d'une approche plus cohérente vis-à-vis des pays tiers méditerranéens et, notamment, envers la Tunisie. En l'absence d'un article clair consacré à la PEV dans le droit primaire de l'Union, la genèse de cette PEV a donné naissance à un flou entourant sa raison d'être, et cela a suscité une méfiance justifiée du côté des pays partenaires¹⁰⁴⁰. Bien que les grands axes de la PEV soient identifiés à travers un document de stratégie de la Commission européenne, document publié en mai 2004, la PEV n'a trouvé une base juridique explicite dans le droit primaire de l'Union qu'après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. C'est ainsi que les principes généraux de la PEV s'étoffent au fur et à mesure de

¹⁰³⁸ Chahira BOUTAYEB, « Les nouveaux axes de la politique européenne de voisinage face au printemps arabe », *Rev. UE* 2012, p. 270.

¹⁰³⁹ *Idem*, p. 271.

¹⁰⁴⁰ Panagiotis LONGINIDIS, « La politique européenne de voisinage et les pays d'Europe orientale », Thèse Doctorat en Droit public, Université Toulouse 1 Capitole, soutenue le 21/11/2016, p. 249.

l'avènement de cette politique dans le droit de l'Union. Il faut donc distinguer les axes de la PEV à travers la base juridique de celle-ci avant le traité de Lisbonne (A), et après l'entrée en vigueur de ce traité et l'intégration explicite de la PEV dans le droit primaire de l'Union européenne (B).

A. La PEV avant le traité de Lisbonne

La fondation juridique de la PEV s'appuie essentiellement sur des articles généraux du droit primaire de l'Union concernant l'action de l'UE sur la scène internationale. D'une part, l'ex-article 3§2 TUE semble être une référence pour la mise en œuvre d'une politique destinée au voisinage de l'Union. D'autre part, l'ex-article 2§2 TUE offre la possibilité d'identifier cette PEV : elle ne pourrait que ressortir à l'ensemble de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne¹⁰⁴¹.

L'ex-article 3§2 TUE prévoit que « l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement ». Ainsi, il est clair que l'esprit général de cet article impose une obligation majeure à agir de manière homogène et cohérente dans le domaine des relations étrangères. C'est pourquoi cet article, bien qu'il ne précise pas les orientations de l'Union envers ses partenaires, pose comme limites l'alignement de l'exercice de l'action extérieure de l'Union sur les politiques et les orientations générales de l'action européenne, tels que l'économie, le développement et la sécurité. Cette lecture de l'ex-article 3§2 TUE justifie l'apparition de la PEV pendant sa genèse, et avant sa mise en œuvre officielle dans le droit primaire de l'Union. Il en résulte la référence de cet article qui lie substantiellement la recherche d'une action cohérente de l'UE vis-à-vis des pays voisins partenaires, avec l'accord d'association avec la Tunisie. En fait, l'accord d'association Tunisie-UE, accord qui fixe des objectifs essentiellement commerciaux, économiques et sécuritaires (notamment la création d'une zone de libre-échange), doit désormais s'inscrire dans une politique générale de voisinage cohérente, politique créée spécialement par l'Union pour gérer ses rapports avec ses voisins partenaires. Par ailleurs, l'ex-article 2§2 du TUE, article qui vient combler le déficit apparu dans le traité instituant l'Union et le droit primaire concernant le développement du rôle de l'Union sur la scène internationale, constitue la base juridique d'une série d'initiatives du deuxième pilier. L'action extérieure de l'Union se définit comme un objectif majeur, dès lors que l'Union européenne est prête à identifier ses orientations envers ses voisins sans l'imposer aux États

¹⁰⁴¹ *Idem*, p. 250.

membres, lesquels gardent plus au moins leur autonomie jusqu'alors quant à l'exercice de leur politique étrangère¹⁰⁴². Cependant, cette carence de base juridique explicite dans les traités, pendant la genèse de la PEV en 2003, a poussé l'Union à intégrer cette nouvelle politique dans son initiative pour le développement d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris l'établissement d'une politique de défense commune. D'ailleurs, l'article 2 du TUE issu du traité d'Amsterdam relie le développement d'une politique étrangère de l'Union au champ de la sécurité¹⁰⁴³. Le deuxième paragraphe de cet article 2 prévoit la possibilité, pour l'Union de créer un espace de sécurité externe à travers le développement d'une politique étrangère cohérente, à l'instar de la création d'un espace interne de sécurité et de justice. Dans ce cadre, une politique extérieure vis-à-vis des pays tiers voisins est possible. En revanche, l'immaturation au niveau textuel en droit primaire de l'Union ne peut être un obstacle à la mise en œuvre de la PEV innovatrice¹⁰⁴⁴. Certains estiment que la PEV représente l'expression des pratiques et des politiques de l'Union européenne, de ses institutions et des États membres, développées en vue de promouvoir, d'un côté, la cohérence entre Institutions européennes (cohérence horizontale), et, d'un autre côté, la cohérence entre les États membres et l'Union (cohérence verticale)¹⁰⁴⁵. Cet avis est confirmé par le fait que la PEV et ses mécanismes offrent la possibilité d'une invocation parallèle aux trois piliers pour sa mise en œuvre, et ce en vertu des dispositions du TCE qui promeuvent le marché intérieur, la libre circulation des marchandises et les normes relatives au dédouanement. C'est ainsi que l'ex-article 133 TCE et, notamment ses quatre premiers paragraphes (qui définissent les modalités de l'exercice de la politique commerciale commune), permet indirectement l'application de la politique tarifaire du commerce intracommunautaire aux pays tiers, et ce grâce à la conclusion d'accords avec les partenaires. Ce texte octroie explicitement une compétence externe à la Communauté pour conclure des accords internationaux relevant de son champ d'application ; de ce fait, l'expansion du marché financier européen au-delà des frontières de l'Union donne lieu à un alignement des conditions de circulation des marchandises et des capitaux dans les pays voisins partenaires. Cette situation a provoqué un contrôle exercé par la CJUE, afin de délimiter les compétences dans les relations extérieures de l'Union, tout en respectant les accords des partenariats en vigueur. Dans cet esprit, la CJCE, dans son avis 1/78¹⁰⁴⁶, a approuvé la position de la Commission européenne pour une interprétation extensive de l'ex-article 133 TCE, admettant l'application de cet article à l'ensemble des accords envisagés, indépendamment de leurs finalités et instruments.

¹⁰⁴² Idem, p. 252.

¹⁰⁴³ Idem, p. 253.

¹⁰⁴⁴ Idem, p. 252.

¹⁰⁴⁵ Idem, p. 254.

¹⁰⁴⁶ CJCE, 4 octobre 1979, avis 1/78, *accord international sur le caoutchouc naturel*, Rec., p. 2871

Par ailleurs, l'ex-article 310 TCE, bien qu'il ait été critiqué du fait de l'ambiguïté de sa formulation, a servi à la Communauté de base juridique afin de conclure des accords avec les pays tiers, créant une association caractérisée par des droits et des obligations réciproques, des actions communes et des procédures particulières. A première vue, cette base juridique semble suffisante à la mise en œuvre de la PEV ; néanmoins, la définition de « l'association » évoquée par cet article est très peu précise. Le fait de déterminer le sens des actions communes et « procédures particulières » rend son utilisation délicate car la plupart des accords conclus entre la Communauté européenne et les pays tiers comportent essentiellement des obligations réciproques, des actions communes et des procédures particulières. Cependant, l'intervention de la CJCE a été importante pour identifier la notion d'« association » prévue dans l'ex-article 310 TCE. Dans son arrêt « *Demirel* »¹⁰⁴⁷, la Cour présente l'accord d'association comme créateur de liens privilégiés avec un pays tiers qui doit participer au système communautaire. Par conséquent, l'esprit de l'ex-article 310 TCE est de permettre à l'Union de conclure des accords qui visent la promotion du développement économique et social réciproque des parties, sur la base d'une coopération multidimensionnelle identique à celle proposée par la PEV. Cette approche, tirée du droit primaire de l'Union, a été confirmée à travers l'article I-57 du projet de traité instituant une constitution pour l'Union européenne en 2004. Ce projet proposait de créer, au-delà de la logique des piliers, un titre dédié aux rapports de l'Union avec son environnement et ses voisins¹⁰⁴⁸. D'après cet article I-57, l'Union vise à « développer des relations privilégiées avec son voisinage, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération ». En effet, l'Union confirme, à travers ces dispositions, combien il est important d'approfondir ses relations avec ses voisins-partenaires en permettant la mise en œuvre de la PEV. D'autant plus que le deuxième paragraphe de l'article I-57 du projet de constitution pour l'Europe vise à établir un instrument légal pour la conclusion des accords spécifiques avec les pays tiers voisins en remplaçant les dispositions des articles 133 et 310 TCE du traité d'Amsterdam, en ce qui concerne les obligations et les droits réciproques. En fait, ce paragraphe permet de distinguer la suppression des limites posées par les traités par rapport à la compétence et à la forme des accords en habilitant l'Union, qui devient alors la seule responsable de la promotion des relations avec les pays voisins¹⁰⁴⁹. Aussi, certains estiment que « dans ces conditions, l'article I-57 arrive à reformuler tant les articles 2 et 3 TUE que l'article

¹⁰⁴⁷ Affaire 12/86 *Meryem Demirel contre Schwabisch Gmund* [1987] ECR 3719, par. 7

¹⁰⁴⁸ Projet pour une constitution pour l'Union européenne, partie 1, Titre VIII l'Union et son environnement proche

¹⁰⁴⁹ Panagiotis LONGIDINIS, « La politique européenne de voisinage et les pays d'Europe orientale », Thèse de Doctorat, Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 261.

133 et 310 TCE de traité d'Amsterdam en créant un seul article, plus complet et plus efficace, avec un contexte explicite en ce qui concerne le développement des relations privilégiées entre l'Union et les pays de son voisinage. Autrement dit, l'Union essaie de construire une base stable de la légitimation de la politique de voisinage qui devient comme ça une politique plus crédible et plus attrayante pour les pays partenaires »¹⁰⁵⁰. Cependant, bien que le projet de constitution pour l'Europe ait marqué une évolution sur la question des rapports de l'Union avec ses voisins-partenaires, le texte ne fait pas référence à des procédures particulières, et n'apporte pas de nouveauté concernant les accords d'association conclus par l'Union. De plus, le chapitre 6 de ce projet de constitution pour l'Europe, chapitre relatif aux accords internationaux et notamment le titre 5 consacré à l'action extérieure de l'Union, implique, certes, le Parlement et le Conseil pour la conclusion des accords d'association, mais sans préciser pour autant ni la notion ni le champ d'application de ces accords. Le rejet de traité instituant une constitution pour l'Europe, en 2005, a été l'occasion pour l'Union de réétudier les différents éléments juridiques et techniques, en vue de mettre en œuvre une PEV sur des bases solides avec des objectifs précis.

B. La PEV après le traité de Lisbonne

L'échec du projet de Constitution pour l'Europe a conduit les États membres de l'Union à réfléchir un peu plus avant au caractère juridico-politique particulier de la politique étrangère de l'Union vis-à-vis de ses voisins et de ses partenaires. Il s'agit notamment de la mise en place d'une stratégie, voire de stratégies, afin de bien structurer les rapports avec les PECO, les candidats à l'adhésion à l'UE et les pays partenaires méditerranéens. C'est ainsi que le traité de Lisbonne, qui a été signé le 13 décembre 2007, constitue le premier texte officiel du droit primaire qui fasse référence expresse au développement de la PEV, et ce à travers son article 8. Cependant, cet article 8 TUE ne fait que reprendre les éléments déjà présentés dans le traité constitutionnel, confirmant la nécessité d'un nouveau cadre des relations de l'Union avec ses voisins partenaires. En effet, l'article 8 TUE évoque la possibilité laissée à l'Union et ses voisins de « *développer des relations privilégiées en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération* ». Le paragraphe 2 de cet article 8 TUE ne fait que recopier le deuxième paragraphe de l'article I-57 du projet constitutionnel, qui définit d'une manière vague la procédure de mise en œuvre des relations privilégiées avec les voisins-partenaires, en vertu des accords spécifiques imposant des droits et des obligations réciproques ou des actions en

¹⁰⁵⁰ Idem, p. 259.

commun. C'est pourquoi certains observateurs estiment que les rédacteurs du traité de Lisbonne ont vraisemblablement jugé nécessaire l'insertion d'un tel article dans le corps du traité, car la disposition similaire du traité constitutionnel satisfaisait leurs préoccupations¹⁰⁵¹. Néanmoins, le fait de s'approprier sans modifications les dispositions établies dans le texte du projet de Constitution pour l'Europe montre la difficulté rencontrée par les dirigeants de l'Union : introduire des dispositions matérielles afin d'enrichir les relations privilégiées, ou encore, les accords spécifiques prévus par l'article 8 TUE. Axe des priorités des politiques extérieures de l'Union européenne, la PEV fait l'objet d'un traitement spécifique dans le traité de Lisbonne, et présente ainsi une opportunité pour les pays voisins partenaires de développer davantage leurs relations. L'article 8 TUE constitue une base juridique de la PEV et un fondement permettant l'approfondissement des relations entre la Tunisie et l'Union, relations établies par l'accord d'association. Toutefois, le traité de Lisbonne n'apporte aucune disposition nouvelle qui pourrait faciliter l'identification des caractéristiques et la mise en œuvre des relations particulières entre l'Union et ses voisins-partenaires. Les articles 207 et 217 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne font que reprendre les dispositions des ex-articles 310 et 133 TCE, ceci afin d'expliquer le souhait de développer ces relations privilégiées avec les pays voisins-partenaires. Cela rend les dispositions de l'article 8 TUE déficitaires, et confère ainsi à la PEV un manque de lisibilité.

Par ailleurs, le traité de Lisbonne insère un nouvel article consacré à la conclusion des accords de partenariat et de coopération avec les pays tiers : il s'agit de l'article 212 TFUE, qui donne la possibilité à l'Union de mener des actions de coopération économique, financière et technique avec les pays tiers autres que les pays en développement. De toute évidence, cet article 212 TFUE, bien qu'il permette de distinguer les actions de la politique de développement de l'Union, ne fait que rajouter une ambiguïté sur la légalité de l'avènement de la PEV, ainsi que les mécanismes de sa mise en œuvre avec les pays voisins-partenaires. En effet, la lecture de la combinaison des articles 8 TUE et 212 TFUE suscite une interrogation quant à l'utilité d'insérer cet article 212 TFUE dans le cadre d'une base juridique des relations de l'Union avec ses voisins-partenaires. La possibilité octroyée à l'Union de conclure des accords sur la base de l'article 212 TFUE (créant des liens privilégiés et des droits et des obligations réciproques) ne fait que reproduire l'ex-article 310, article qui représente la base juridique de la conclusion de l'accord d'association avec la Tunisie. Quelle est donc l'utilité de distinguer, dans le traité de Lisbonne, les bases juridiques de la conclusion des accords d'association avec un pays tiers voisin, et un pays classé autre que les pays en développement ?

¹⁰⁵¹ Idem, op. Cit., p. 264.

Le traité de Lisbonne ne propose pas de clarification pour cette question, déjà présente dans le traité d'Amsterdam et le traité de Nice. Cependant, l'avènement explicite de la PEV dans le traité de Lisbonne a un impact non négligeable sur l'interaction des institutions de l'Union pour la mise en œuvre de ladite PEV. La Commission européenne de planification a donc un rôle de tout premier plan, dans la mesure où elle est compétente pour établir des plans d'action. Le Conseil, de son côté, joue le rôle de régulateur de la PEV, comme gardien de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Le Parlement, quant à lui, joue le rôle de contrepoids au fonctionnement strict et bureaucratique de la Commission, grâce à sa structuration plus démocratique et collective¹⁰⁵².

Par ailleurs, la PEV s'appuie sur l'accord d'association avec la Tunisie pour mettre en place des plans d'action bilatéraux, ceci afin de réaliser les orientations prioritaires du partenariat. En revanche, à partir de 2008, la PEV a pris une dimension régionale avec l'avènement d'un partenariat oriental qui a impliqué les voisins orientaux (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine), et la mise en place d'un partenariat fondé sur le projet d'une Union pour la Méditerranée (Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Mauritanie, Monténégro, Monaco, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie et Turquie). L'orientation régionale de la PEV complexifie davantage sa base juridique, base prévue dans le droit primaire de l'Union à la lecture des articles 8 TUE et 212 TFUE. Cependant, l'évolution des axes et des objectifs de la PEV atteste que l'Union a pris conscience de son rôle quant aux enjeux de partenariat avec ses voisins, et aux mutations de la relation bilatérale et multilatérale avec ses partenaires.

Paragraphe 2 : Les principaux objectifs de la politique européenne de voisinage

L'avènement de la PEV constitue la réponse apportée par l'Union européenne à la perspective d'une Europe élargie, et à la volonté de structurer ses relations avec ses voisins-partenaires. Il en résulte l'idée de trouver un cadre contractuel d'action homogène pour les voisins de l'Est et du Sud à travers une politique organisée et structurée. D'emblée, la PEV propose non seulement des orientations claires, afin d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et ses nouveaux voisins, mais aussi un guide de stabilité politique, économique et sécuritaire dans son voisinage. Bien que l'Union européenne, suite à son élargissement en 2004, ait été amenée à concevoir, pour ses voisins orientaux et méridionaux, un partenariat renforcé, à mi-chemin entre l'association et l'adhésion, la PEV, destinée aux voisins méditerranéens,

¹⁰⁵² Idem, op. Cit., p. 267.

s'inscrit dans la droite ligne du processus de Barcelone, processus caractérisé par la double dimension régionale et bilatérale.

Au-delà, l'approfondissement et le dépassement de l'acquis du partenariat euro-méditerranéen est l'ambition affichée par la PEV, dans sa dimension régionale, envers les pays voisins-partenaires méditerranéens. Au travers des structures de l'accord d'association Tunisie-UE, la mise en œuvre des plans d'action bilatéraux avec ce pays, à l'instar d'autres pays voisins méditerranéens, soutenue par un instrument financier renforcé tel que l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP), doit permettre d'exploiter le potentiel de l'accord d'association, mais aussi d'explorer de nouvelles voies afin de le renforcer. Les transformations des relations euro-tunisiennes après la mise en œuvre de la PEV devraient permettre l'émergence progressive d'une nouvelle forme de relation, avec un impact positif sur la dimension bilatérale et régionale du partenariat. Cependant, la mise en place de la PEV, parallèlement au processus de Barcelone et en s'appuyant sur l'accord d'association Tunisie-UE, pose la question de l'articulation des objectifs de la PEV avec le processus du partenariat préexistant. D'autant plus que la PEV est fondée sur une démarche incitative visant, principalement, à encourager les réformes politiques et économiques internes. Le devenir de la PEV, en tant que politique centrale de l'action extérieure de l'Union, imposera la nécessité de surmonter ses faiblesses originelles et ses tensions internes, pour être à même de faire face à la concurrence d'autres puissances, dans un espace méditerranéen stratégique très convoité. C'est pourquoi, en juillet 2003, la Commission européenne a publié une communication intitulée « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage »¹⁰⁵³, et quelques mois plus tard, la Commission a présenté au Conseil deux rapports oraux : ces deux rapports ont porté sur l'état d'avancement des travaux et les discussions approfondies relatives aux éléments susceptibles d'être intégrés dans les plans d'action à élaborer en faveur des pays voisins de l'Europe de l'Est et des voisins-partenaires de la région méditerranéenne, dans le cadre de la PEV. Les volets de ces plans d'action, liés à la coopération politique de l'Union et à la PESC, ont été conjointement élaborés et adoptés par la Commission européenne et le Haut représentant de l'Union européenne. Ce dispositif est l'aboutissement de discussions exploratoires avec certains pays d'Europe de l'Est, et la Tunisie (ainsi qu'Israël, Jordanie, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne), en vue de confirmer l'intérêt qu'ils portent à la PEV, et de renforcer les objectifs des accords d'association déjà en vigueur. C'est ainsi que la Commission a dressé un état des lieux de la situation dans ces pays, notamment pour ce qui est de leur système politique et économique, mais aussi de leur coopération avec l'Union. La communication de la Commission

¹⁰⁵³ COM(2003) 393 final, 1.7.2003

COM(2004) 373 final du 12 mai 2004 a eu pour objectif de présenter au Conseil et au Parlement les résultats de ces travaux et de proposer les orientations stratégiques de la PEV. Il s'agit, en effet, selon les orientations des institutions de l'Union européenne, d'un cadre commun qui englobe la dimension régionale du voisinage de l'Union, mais qui vise aussi à intensifier l'accord d'association élaboré avec le voisin-partenaire (A), alors que les approches différenciées de la PEV (B) marquent la faiblesse de ses dispositifs.

A. L'intensification de l'accord d'association Tunisie-UE

Le document d'orientation produit par la Commission européenne concernant la PEV¹⁰⁵⁴ prévoit : « la relation privilégiée avec les voisins s'appuiera sur un engagement réciproque en faveur de valeurs communes en situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'Homme, notamment des droits des minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable ». Cet engagement réciproque a été officialisé par la mise en œuvre de l'accord d'association avec la Tunisie, en 1998, date à laquelle l'État tunisien avait ratifié cet accord en s'engageant à mettre en conformité sa législation interne en vue d'appliquer ledit accord. Dit autrement, les objectifs apparus dans le cadre de la PEV ne font que confirmer les résultats recherchés à travers l'accord d'association avec la Tunisie. Cependant, le même document d'orientation de la Commission précise que « des engagements de la part des pays partenaires sont également demandés en ce qui concerne certains aspects essentiels de l'action extérieure de l'UE, en particulier la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, ainsi que le respect du droit international et des efforts dans le domaine de la résolution des conflits ». En fait, l'enjeu sécuritaire est largement présent dans les objectifs recherchés dans le cadre de la PEV, et la prévalence de la question sécuritaire s'explique par l'aggravation du phénomène de l'immigration clandestine, vers, notamment, les pays du sud de l'Union européenne. Cette situation a poussé la Commission européenne à fixer un objectif : œuvrer à des réformes internes en Tunisie en vue d'améliorer les conditions politiques, sociales et économiques et, donc, d'empêcher l'immigration clandestine vers les pays de l'Union. C'est ainsi que la démocratisation, la gouvernance et la transparence sont devenues des thèmes d'actions financièrement soutenues dans le cadre de la PEV¹⁰⁵⁵. L'Union cherche donc à se doter

¹⁰⁵⁴ Idem.

¹⁰⁵⁵ Bassem KARRAY, « L'assistance financière communautaire aux pays du Maghreb dans le cadre de la politique européenne de voisinage et de partenariat », RMCUE 2008, p. 233.

d'un voisinage qui partage ses propres valeurs¹⁰⁵⁶. En revanche, bien que l'insistance sur la question sécuritaire et le phénomène de l'immigration clandestine marque un objectif nouveau qui vient intensifier les engagements réciproques de l'Union et de la Tunisie, en vertu de l'accord d'association, la PEV ne propose pas de nouvel instrument pour la mise en œuvre de cet enjeu sécuritaire. Effectivement, dans un premier temps, les plans d'action concernant le souci sécuritaire ne font référence qu'à des mécanismes d'appui financiers existants. Il est à noter, dans ce sens, que les plans d'action sont présentés par la Commission avec la contribution, pour les questions liées à la coopération politique et à la PESC, du Haut représentant, à l'issue de discussions exploratoires avec les pays concernés¹⁰⁵⁷. Les plans d'action sont approuvés par le Conseil d'association Tunisie-UE. Au cas où les actions proposées imposeraient l'adoption d'actes juridiques ou l'ouverture de négociations formelles, la Commission présenterait les propositions ou recommandations nécessaires¹⁰⁵⁸. La PEV ne modifie pas les mécanismes d'assistance technique et financière qui ont pour but d'aider la Tunisie à faire face aux conséquences des ajustements structurels des réformes sociales et politiques. Par conséquent, l'objectif sécuritaire évoqué par la PEV ne fait qu'intensifier les engagements tenus par les deux parties dans le cadre de l'accord d'association, sans apporter, cependant, de nouveaux instruments pour concrétiser cet objectif. C'est pourquoi la Commission européenne, à travers sa communication au Parlement et au Conseil du 5 décembre 2007¹⁰⁵⁹, a confirmé que « après les premières années de fonctionnement de la PEV, la Commission concluait en décembre 2006 que cette politique avait rapidement atteint de bons résultats mais proposait néanmoins de nouvelles actions pour la rendre pleinement efficace », cela nécessitera « une impulsion politique, un modèle axé sur le partenariat et l'examen de diverses questions sensibles »¹⁰⁶⁰. De son côté, l'État tunisien a exprimé le souhait de renforcer le partenariat avec l'Union dans les différents secteurs dans le cadre de la PEV. Les conclusions de la septième session du Conseil d'association Tunisie-UE, tenue à Bruxelles le 11 novembre 2008, ont été l'occasion pour le ministre des Affaires étrangères tunisien, Abdelwahab ABDALLAH, de faire un bilan sur l'état et les perspectives des relations euro-tunisiennes, dans le cadre de l'accord d'association et de la mise en œuvre du plan d'action de la PEV, en proposant le renforcement du partenariat avec l'Union. Cette proposition tunisienne ne fait que rappeler la raison d'être de la PEV : en fait, le Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant les dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage

¹⁰⁵⁶ Idem, p. 233.

¹⁰⁵⁷ Document d'orientation COM (2004) 373 final du 12 mai 2004 op. Cit.

¹⁰⁵⁸ Idem, Op. Cit.

¹⁰⁵⁹ COM (2007) 774 final du 5 décembre 2007.

¹⁰⁶⁰ Idem.

et de partenariat¹⁰⁶¹ prévoit : « *Au titre de la politique européenne du voisinage, l'Union européenne et les pays partenaires définissent conjointement un ensemble de priorités à intégrer dans une série de plans d'action arrêtés d'un commun accord, qui couvrent certains domaines clés d'actions spécifiques, notamment le dialogue et la réforme politiques, la réforme commerciale et économique, le développement social et économique équitable, la justice et les affaires intérieures, l'énergie, les transports, la société de l'information, l'environnement, la recherche et l'innovation, le développement de la société civile et les contacts entre les peuples. Les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs prioritaires aideront à tirer pleinement parti des accords de partenariat et de coopération ainsi que des accords d'association* ». Ce règlement vient abroger le règlement (CE) du Conseil n° 1488/96 du 23 juillet 1996 relatif aux mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme économique et sociale, dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (MEDA)¹⁰⁶². Le nouvel instrument d'appui financier consacré aux pays voisins méditerranéens, à savoir l'IEVP, a pris effet à partir du 1er janvier 2007, et ce afin de dépasser la complexité, la lenteur et le faible apport de l'ancien instrument d'assistance financière MEDA. En revanche, le plan d'action ne constitue en réalité, qu'un *soft law* fondé sur des négociations entre l'Union et son partenaire tunisien. La PEV reste essentiellement un cadre global de partenariat avec les voisins de l'Union, et essentiellement régional. La Tunisie se prévaut de son accord d'association avec l'Union pour consolider les plans d'action de la PEV. Néanmoins, certains juristes estiment que l'Union est prise en tenaille entre, d'une part, les exigences budgétaires au niveau communautaire et, d'autre part, l'éternelle insatisfaction des partenaires bénéficiaires¹⁰⁶³. La pierre d'achoppement entre l'Union européenne et la Tunisie est, vraisemblablement, l'ordre des priorités en matière d'assistance financière : alors que l'Union soumet son soutien financier au respect des valeurs démocratiques, afin de sécuriser ses frontières, la Tunisie, à l'instar des PTM, piétine dans le processus de transition, en matière de gouvernance¹⁰⁶⁴. La prévalence du souci sécuritaire dans la PEV ne fait qu'aggraver la divergence de vue entre les partenaires quant aux priorités de la PEV et à son mécanisme d'assistance financière (IEVP), et complexifie les négociations des plans d'action destinés à la Tunisie. D'autant plus que la PEV témoigne d'une plus grande fermeté, si on la compare aux anciens instruments du processus de Barcelone pour concrétiser les objectifs de l'accord d'association Tunisie-UE. L'approche de la PEV lie fermement l'octroi d'avantages économiques et financiers, à travers les plans d'action, à la réalisation des réformes nécessaires. Avec le lancement de la PEV, la conditionnalité politique et économique imposée

¹⁰⁶¹ JOCE n° L. 310 du 9/11/2006, p. 1.

¹⁰⁶² JOCE n° L. 189 du 30/07/1996.

¹⁰⁶³ Voir Bassem KARRAY, op. Cit., p. 234.

¹⁰⁶⁴ Idem, p. 234.

par l'accord d'association se renforce, principalement sur les questions touchant à l'économie de marché et aux principes démocratiques, et bien plus encore concernant le souci sécuritaire relatif à l'immigration clandestine. Cependant, la pertinence des dispositions suspensives d'assistance financière de la PEV contraste avec leur faible degré de mise en œuvre. En effet, la caractère complexe du fonctionnement institutionnel européen, combiné aux impératifs de la politique extérieure de l'Union, a fait que la conditionnalité politique a souvent été reléguée au rang de la rhétorique. Il est à noter que l'assistance financière européenne relève de la politique commerciale, et tombe, par conséquent, dans le champ des compétences de la Commission, alors que le dialogue sur la question sécuritaire et la bonne gouvernance relève plutôt de la coopération intergouvernementale monopolisée par le Conseil.

Par ailleurs, en vue de durcir les conditions de financement des plans d'action destinés à la Tunisie, l'Union fait le lien de manière explicite avec les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE.

Toutefois, la Commission n'est pas très loquace sur la teneur et la portée des progrès que doit réaliser la Tunisie pour continuer à bénéficier de l'aide européenne. Bien que la notion de « progrès notable », notion évoquée par le règlement MEDA concernant l'octroi de l'assistance financière, ne soit pas suffisamment précise *a priori*, il s'agit de l'ensemble des obligations contenues dans l'accord d'association. Néanmoins, l'absence de règles claires et précises relatives au système d'évaluation de la mise en œuvre des obligations de l'accord d'association ajoute une difficulté supplémentaire. Il est tout à fait légitime, dans ce sens, que de simples signes positifs dans la mise en œuvre des réformes politiques, sociales, économiques et sécuritaires, et un dialogue politique régulier suffisent pour que l'aide européenne soit toujours octroyée à la Tunisie. Dans le cadre de l'approche de la PEV, les incitations prévues au titre du nouvel Instrument de Voisinage et de Partenariat sont liées à la réalisation des priorités contenues dans le plan d'action. Reste à savoir dans quelle mesure ces propositions pour engager les différentes réformes, en vertu de l'accord d'association, ont été prises en compte dans la conception de l'approche du voisinage.

B. L'approche différenciée de la PEV

Evoquant la PEV dans un article de la Revue de l'Union européenne, en 2012, Madame Lulia BADEA GUERITEE a fait l'observation suivante : « *dans un sens large, la politique de voisinage vise à mettre en place des relations de coopération, des accords d'association, un engagement mutuel en faveur de valeurs communes, qu'à éviter d'éventuelles lignes de division* »

entre l'UE et ses voisins - voisins maritimes ou terrestres, mais voisins immédiats -, qui forment un florilège très contrasté de pays, avec des langues, cultures, politiques, appartenances géographiques, histoires et religions disparates. Dans les deux démarches, la PEV et le Partenariat oriental, l'UE est fidèle à ses principes fondamentaux : soutenir le développement de la démocratie, de l'économie libérale et de l'état de droit partout où les populations le désirent. Ces initiatives répondent manifestement à une volonté exprimée explicitement. Qu'il s'agisse des pays africains ou arabes, ou de pays situés aux frontières de l'Europe de l'Est, ils ont souhaité avoir de relations plus étroites avec leur proche voisin, qui est aussi leur principal partenaire commercial »¹⁰⁶⁵. Elle pose, enfin, une question épineuse : « Mais comment faire pour n'oublier personne, pour accorder à chacun une partie au moins de ce qu'il espère en rejoignant cette politique ? Certains voient l'intérêt économique, d'autres espèrent rejoindre les rangs des pays de l'UE »¹⁰⁶⁶. Effectivement, cette question se pose légitimement depuis la genèse de la PEV, et la genèse d'un principe de différenciation qui caractérise aussi cette politique. La PEV avait pour but, dans un premier temps de régir uniquement les relations entre l'UE et ses trois voisins septentrionaux : la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine¹⁰⁶⁷, pays qui ont exprimé le souhait d'adhérer à l'Union européenne. C'est pourquoi la conception d'une politique européenne de voisinage a été confiée, dans un premier temps, à un comité composé essentiellement de membres de la direction générale pour l'élargissement. Cependant, avec l'extension du champ géographique de la PEV aux pays voisins du sud de la Méditerranée, le dossier a été transféré à la direction générale pour les relations extérieures. Par conséquent, la PEV, selon certains juristes, a largement emprunté au processus d'adhésion, dans la mesure où elle prône une logique purement bilatérale et différenciée. Le but étant de mettre suffisamment en exergue les capacités et les ambitions propres à chaque voisin¹⁰⁶⁸.

Ainsi, la Commission européenne a souligné, dans sa première communication sur la PEV, que « la différenciation entre les pays devrait rester à la base de la nouvelle politique européenne de voisinage »¹⁰⁶⁹. Il en résulte que, si la PEV est une politique globale, elle est également différenciée¹⁰⁷⁰. Elle devrait s'appliquer à l'ensemble des voisins de l'Union, mais dans des réalités différentes¹⁰⁷¹. Cela conduit à poser la question suivante : dans quelle mesure l'inspection du partenariat euro-méditerranéen dans une logique de différenciation, constitue-t-

¹⁰⁶⁵ Lilia BADEA GUERITEE, « Aléas et caractéristiques de la politique européenne de voisinage », Revue de l'Union européenne 212 p. 430.

¹⁰⁶⁶ Idem p. 430.

¹⁰⁶⁷ Voir Hamid KADDOURI, « La valeur ajoutée de la politique européenne de voisinage en matière de conditionnalité politique », Revue du Marché commun et de l'Union européenne 2009, p. 107.

¹⁰⁶⁸ Idem, p. 107.

¹⁰⁶⁹ COM (2003) 104 final, op. Cit., p. 6.

¹⁰⁷⁰ Hamid KADDOURI, op. Cit., p. 108.

¹⁰⁷¹ Idem. p. 108.

elle une nouveauté ? Dit autrement, le principe de différenciation est-il absent dans le cadre du processus de Barcelone ?

L'architecture institutionnelle propre au partenariat euro-méditerranéen laisse croire que le principe de différenciation existait déjà entre les partenaires. Il est vrai que la conférence de Barcelone avait pour objectif un partenariat régional fondé sur un multilatéralisme effectif ; néanmoins, les accords d'association sont fondés sur une approche bilatérale, corollaire de l'hétérogénéité politique, économique et sociale qui caractérise la rive sud de la Méditerranée. La « bilatéralisation » des rapports a pour but de permettre à chaque partenaire méditerranéen de renforcer ses relations avec l'Union, sans être obligé d'avancer au rythme des partenaires moins investis dans les réformes convenues. La preuve en est que l'accord d'association Tunisie-UE est entré en vigueur bien avant les autres accords d'association avec les PTM, d'autant plus que le Conseil avait reconnu explicitement que le partenariat euro-méditerranéen devrait prendre en considération les capacités spécifiques de chaque pays concerné¹⁰⁷².

Paradoxalement, les instances européennes ont toujours refusé de faire la différence entre les partenaires euro-méditerranéens, affirmant que l'assentiment général suscité par le processus de Barcelone est dû essentiellement à son caractère unifié, et à son aspiration à constituer une zone intégrée.

Toutefois, avec l'élargissement de la PEV aux voisins-partenaires de la rive sud de la Méditerranée, le principe de différenciation apparaît explicitement dans les documents officiels des institutions européennes. C'est ainsi que le Conseil annonce que « la *différenciation sera à la base des nouvelles politiques de l'UE à l'égard de ses voisins, qui seront mises en œuvre par des plans d'action* »¹⁰⁷³. La Commission, de son côté, l'a reconnu explicitement dans le document d'orientation relatif à la PEV.

Dès lors, il est légitime de se demander en quoi l'affirmation de ce principe de différenciation constitue un abandon de l'approche régionale du partenariat euro-méditerranéen.

Ce qui est certain, du moins dans les discours officiels, c'est que la PEV est un complément, et un renforcement, initié par le processus du partenariat de Barcelone. Le principe de différenciation qui la sous-tend s'inscrit dans cette optique, et se fonde sur des considérations stratégiques et méthodiques¹⁰⁷⁴.

La différenciation des plans d'action se fonde sur le postulat que l'ensemble des rapports entre l'Union et ses voisins-partenaires ne peut être traité dans un cadre multilatéral. D'abord, le

¹⁰⁷² Voir conclusions de la présidence du Conseil européen d'Essen, (9 et 10 décembre 1994), annexe, « rapport du Conseil au Conseil européen concernant la future politique méditerranéenne », Bulletin de l'Union européenne, supplément 2/95, 29.

¹⁰⁷³ CE, Affaires générales et Relations extérieures, Luxembourg 16 juin 2003, p. 34.

¹⁰⁷⁴ Hamid KADDOURI, op. Cit., p. 108.

traitement unifié des partenaires s'est révélé inefficace, car il pénalise le partenaire le plus avancé et le plus réformateur. Ensuite, et inversement, le risque de marginalisation du partenaire retardataire en raison de son incapacité à suivre le rythme imposé par les partenaires qui visent plus d'intégration à l'Union européenne est également présent. En effet, les institutions européennes observent les écarts dans l'état d'avancement des réformes effectuées dans chaque État voisin-partenaire. La relation entretenue avec celui-ci ainsi que le rythme de la progression, dépendent donc des ambitions de chaque voisin-partenaire. Étant donné que la PEV se fixe comme point de départ le niveau de la relation avec les voisins-partenaires, dans le cadre des accords d'association, et vu les écarts observés dans la mise en œuvre de ceux-ci par les PTM, le contenu des plans d'action diffère entre tous les voisins-partenaires. Il n'est donc pas envisageable d'aligner sur le plan d'action pour la Tunisie, qui constitue le premier PTM signataire d'un accord d'association avec l'Union, le plan d'action de l'Algérie, par exemple, qui, elle, n'a signé l'accord d'association que plusieurs années après la Conférence de Barcelone. La PEV vise, par le biais du principe de différenciation, à responsabiliser les voisins-partenaires en leur laissant le soin de déterminer eux-mêmes l'ampleur et l'intensité des relations qu'ils entendent, dans l'avenir, entretenir avec l'Union. Dans cette optique, certains juristes estiment que « la PEV serait un instrument qui complète le partenariat de Barcelone dans la mesure où celui-ci met l'accent sur ce qui rapproche l'ensemble de ses membres au niveau régional et où la PEV le complète en traitant, au niveau bilatéral, ce qui les différencie. Elle aura, également, l'avantage de déconnecter le partenariat des problèmes politiques qui l'émaillent depuis son lancement, notamment le conflit israélo-arabe. Dans le cas des pays du Maghreb, la nouvelle approche permettra de dépasser le problème du Sahara, ce qui permettra un meilleur impact des relations sur le développement dans la région »¹⁰⁷⁵.

Par ailleurs, le principe de différenciation prévu par la PEV à travers les plans d'action présente l'avantage d'extraire le processus de Barcelone de la stagnation dans lequel il est pris, stagnation due principalement, à l'approche unifiée. De plus, le principe de différenciation vise à donner plus de légitimité pour la conditionnalité politique à travers une meilleure prise en compte des spécificités de chaque partenaire. En fait, l'une des critiques récurrentes à l'encontre de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE est son caractère hégémonique, « eurocentrique ». La Tunisie interprète cette conditionnalité imposée comme une exigence politique au service des valeurs européennes, et cela au détriment des valeurs locales. Le principe de la différenciation a un impact positif à cet égard, car ce principe reconnaît mieux les réformes, en termes d'aboutissement et de mise en œuvre, si ces dernières émergent

¹⁰⁷⁵ Hamid KEDDOURI, op. Cit., p. 109.

directement de la société tunisienne. C'est pourquoi les plans d'action sont négociés avec la Tunisie, et établis sur la base de ses besoins et capacités, compte tenu de ses intérêts et de ceux de l'UE. Selon le Conseil, la différenciation des plans d'action a pour objectif de « *refléter les spécificités de chaque voisin, les réformes nationales qu'il a engagées et ses relations avec l'Union européenne* »¹⁰⁷⁶. Les éléments spécifiques à chaque plan d'action ne sont pas clairement définis dans les documents relatifs à la PEV ; néanmoins, la Commission explique que les plans d'action s'appuient sur un ensemble de principes partagés avec l'Union, lesquels déterminent ainsi le niveau d'ambition des relations entre le voisin-partenaire et l'Union européenne. L'analyse des plans d'action élaborés pour la Tunisie permet de vérifier cette logique européenne. L'implication de l'État tunisien dans les réformes convenues dans la législation nationale et les institutions et organismes réformateurs définit l'évolution des plans d'action et les enveloppes financières adéquates. Le caractère commun et partagé des valeurs fondatrices de la relation entre les voisins-partenaires tend à retirer toute validité aux critiques accusant l'Union d'abuser de sa position dominante, à même d'imposer ses valeurs à ses partenaires¹⁰⁷⁷.

Par conséquent, le principe de la différenciation s'inscrit dans une approche de réforme concernant la conditionnalité politique en vue de lui assurer plus d'efficacité. La Commission estime que « *la différenciation devrait être fondée sur un engagement ferme en faveur de valeurs communes* »¹⁰⁷⁸. Concrètement, ce principe permettra à l'Union d'établir des relations privilégiées avec chaque voisin-partenaire sur la base des priorités communes, et d'œuvrer pour atteindre, dans le partenariat, un stade plus avancé, l'objectif étant de créer une sorte d'émulation positive entre les voisins-partenaires. Cependant, le risque de décrochage entre les voisins-partenaires de l'Union européenne, d'une part, et l'écart croissant des lignes de démarcation entre ces derniers, d'autre part, ne sont pas à négliger¹⁰⁷⁹. Le risque de la marginalisation des voisins-partenaires de la rive sud de la Méditerranée dans le cadre de l'approche de la PEV est bien présent : les PTM, en effet, sont plus pauvres, et moins stables politiquement, que les voisins-partenaires de l'Est de l'Europe ; en outre ils constituent des marchés moins attrayants pour l'Union, et cela ne manquera pas d'influencer les négociations relatives aux plans d'action dans le cadre bilatéral, et de réduire les enveloppes budgétaires dédiées aux voisins-partenaires du Sud. D'autant plus que l'équilibre entre l'Est et le Sud demeure une question sensible dans le cadre de la PEV. La France, ainsi que l'Espagne et l'Italie,

¹⁰⁷⁶ Conclusions du Conseil européen sur la politique européenne de voisinage, Luxembourg, 14 juin 2004, p. 12.

¹⁰⁷⁷ Voir Hamid KEDDOURI, op. Cit., p. 108.

¹⁰⁷⁸ COM (2004) 373 final, op. cit, p. 8.

¹⁰⁷⁹ Hamid KEDDOURI, op. Cit., p. 109.

défendent une PEV ambitieuse vis-à-vis des pays de la rive sud de la Méditerranée¹⁰⁸⁰ ; les États membres de l'Est ou ceux du Nord, ainsi que l'Allemagne, ont, quant à eux, les yeux davantage tournés vers l'Est¹⁰⁸¹.

Cette situation a sans doute conduit la Commission à formuler la proposition suivante : les voisins-partenaires du Sud pourraient rattraper l'avance prise par les voisins de l'Est dans de nombreux domaines, tels que les accords de facilitations de visas et de réadmission, de libre-échange... Néanmoins, les pays bien arrimés à l'Union pourraient entretenir des relations contractuelles plus intenses, en comparaison avec les pays voisins-partenaires qui ont bénéficié de plans d'action beaucoup plus modestes, et cela n'est pas satisfaisant. Cela va certainement aggraver davantage les écarts de développement dans la région et créer un traitement différencié vis-à-vis des pays voisins-partenaires, non seulement entre les voisins du Sud et les voisins de l'Est, mais aussi parmi les voisins de la région méditerranéenne. C'est ainsi qu'Israël s'est vu proposer le plan d'action le plus ambitieux parmi les pays du processus de Barcelone. Le statut avancé octroyé au Maroc témoigne de l'impact négatif de la politique de différenciation qui caractérise la PEV. La Tunisie a exprimé la volonté de renforcer les liens avec l'Union, dans le but d'avoir un statut semblable à celui qui a été octroyé au Maroc, alors que l'État tunisien est le premier pays du processus de Barcelone à avoir ratifié l'accord d'association avec l'Union. Par ailleurs, la PEV montre une certaine faiblesse de la part de l'Union dans la gestion de ses relations avec ses voisins-partenaires du Sud et de l'Est. Certains juristes estiment qu'« *il est dans l'intérêt de l'Union et de ses partenaires que ce renforcement des relations bilatérales ne se fasse pas au détriment du projet régional. La bilatéralisation des relations ne doit pas saper le faible degré de coopération entre les pays du flanc sud et est de la Méditerranée* »¹⁰⁸².

Section II : La question du respect des droits de l'Homme dans la politique européenne de voisinage

Bien que la PEV prévoie un approfondissement des cadres relationnels déjà existants, cette approche européenne est assortie d'une conditionnalité politique, économique et sécuritaire importante. Il est vrai que la PEV est influencée par deux stratégies européennes principales : d'un côté, la stratégie de l'élargissement de l'Union par la différenciation et le traitement individuel qu'elle préconise, et, d'un autre côté, la stratégie européenne de sécurité et de défense,

¹⁰⁸⁰ Maxime LEFEBVRE, « La politique de voisinage : nouveau départ pour une ambition géopolitique », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2007, p. 22.

¹⁰⁸¹ *Idem.* p. 22.

¹⁰⁸² Hamid KADDOURI, *op. Cit.*, p. 109.

à travers l'intégration d'un certain nombre de questions sécuritaires et identitaires dans l'approche du voisinage. Ainsi, si cette approche du voisinage a été saluée par les institutions européennes et les organismes de partenariat avec les pays voisins, vu qu'elle prévoit un rapprochement avec l'Union, elle est également critiquée, voire rejetée, car elle comporte des conditionnalités qui vont au-delà des capacités de réalisation de ces voisins. Néanmoins, la doctrine semble s'accorder pour dire que la PEV abandonne la conditionnalité négative pour faire de l'incitation positive son seul principe directeur¹⁰⁸³. Il est vrai que les bases juridiques de la PEV mettent davantage l'accent sur ce qui peut motiver les voisins-partenaires de l'Union à adopter des réformes, notamment en matière de droits de l'Homme, de démocratie et d'État de droit ; cependant, la PEV n'abroge pas les accords d'association déjà existants. Il en découle que les conditionnalités négatives prévues dans ces accords sont toujours en vigueur. C'est pourquoi le lancement de la PEV a suscité des réactions ambivalentes et des réformes continues de la part de la Commission. Plusieurs questions ont été émergées notamment en ce qui concerne la prise en considération des questions des droits de l'Homme et de la démocratie dans le cadre de l'approche européenne de la PEV. Quels moyens a-t-on mis en place, afin d'y parvenir ? Comment l'Union européenne parvient-elle à aménager la conditionnalité politique pour prendre en compte l'hétérogénéité qui caractérise son voisinage ?

Bien que la liste des interrogations ne soit pas exhaustive, l'analyse juridique des différents éléments de la valeur ajoutée de la PEV en matière de conditionnalité évoque, nonobstant, une réalité certaine dans l'approche européenne de la PEV ; le respect des droits de l'Homme constitue une condition essentielle de coopération et de bon voisinage (Paragraphe 1). En revanche, le lien étroit existant entre les plans d'action de la mise en œuvre de la PEV et les accords d'association avec les voisins-partenaires a fait que le traitement réservé aux questions des droits de l'Homme et de la démocratie diffère d'un voisin-partenaire à un autre. C'est ainsi que l'impact de la PEV sur les différents accords d'association n'est pas le même en matière de droits de l'Homme. La Tunisie, en tant que premier voisin-partenaire signataire d'un accord d'association, constate un bilan mitigé de l'impact de la PEV sur cet accord, et sur les rapports avec l'Union (paragraphe 2).

¹⁰⁸³ Jérôme BONIFACE, « La politique européenne de voisinage, entre élargissement et politique étrangère », EIPASCOPE, 2007/1, p. 27.

Paragraphe 1 : Le respect des droits de l'Homme : une condition de coopération et de bon voisinage

La PEV représente, selon certains juristes, un instrument qui s'est inscrit dès le lancement dans une approche différente de l'approche classique, « *une approche intéressante car fondée sur un rapport bilatéral avec l'État partenaire, en prêtant fortement attention à la situation économique et politique interne de l'État. Aussi par une telle configuration, la PEV avait vocation à créer une forte dynamique démocratique et politique au regard des résonances qu'elle pouvait produire sur l'évolution de la situation politique des États partenaires* »¹⁰⁸⁴. En effet, le document d'orientation relatif à la PEV précise : « *la mise en œuvre des engagements contenus dans les plans d'action constitue un volet essentiel des relations de l'Union européenne avec ses partenaires* »¹⁰⁸⁵.

Les plans d'action, contrairement aux accords d'association qui ne mentionnent que la question des droits de l'Homme et les principes démocratiques comme « élément essentiel » de la relation avec le voisin-partenaire, exigent le respect de l'ensemble des engagements souscrits au titre des plans d'action pour leur mise en œuvre. Dit autrement, les pays voisins-partenaires sont tenus de respect et les clauses suspensives contenues dans les accords d'association, mais aussi d'autres clauses inscrites dans les plans d'action, notamment en rapport avec l'État de droit et les principes démocratiques. La PEV a fait du respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques une condition fondamentale pour la validation des plans d'action et leur mise en œuvre. L'apport de la PEV provient du fait que la liste des engagements demandés aux pays voisins-partenaires est étendue pour toucher d'autres questions n'ayant pas fait l'objet de conditionnalité dans les accords d'association déjà conclus. C'est ainsi que, à la lecture du plan d'action pour le Maroc par exemple, la question du respect des droits des minorités est précisée explicitement parmi les droits de l'Homme à respecter¹⁰⁸⁶. Il faut rappeler à cet égard que la question du respect des droits des minorités a soulevé des désaccords lors des travaux préparatoires de la conférence de Barcelone. Afin d'éviter une crispation sur cette question, l'insertion des droits des minorités a été écartée du texte final de la déclaration de Barcelone. La réapparition de cette question dans le cadre de la PEV témoigne de la volonté de l'Union de

¹⁰⁸⁴ Chahira BOUTAYEB, « Les nouveaux axes de la politique européenne de voisinage face au printemps arabe », Rev. UE 2012, p. 270.

¹⁰⁸⁵ Communication de la Commission, Politique européenne de voisinage : document d'orientation, COM (2004) 373 final, Bruxelles le 12 mai 2004, p. 8.

¹⁰⁸⁶ Hamid KADDOURI, « La valeur ajoutée de la politique européenne de voisinage en matière de conditionnalité politique », RMCUE 2009, p. 107.

réformer sa politique conditionnelle, en la soumettant à des critères objectifs conformes au droit international¹⁰⁸⁷.

Par ailleurs, le règlement CE n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 a institué un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'Homme dans le monde¹⁰⁸⁸, et a fixé un montant de 1104000000 euros alloué à sa mise en œuvre. Cet instrument financier se caractérise par son système d'affectation, système qui n'implique pas uniquement les pouvoirs publics des pays bénéficiaires : il est destiné également aux organisations non gouvernementales, aux associations et aux activistes de la société civile. Cet instrument renforce les fonds alloués aux pays voisins-partenaires dans le cadre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat prévu par les différents plans d'action de la PEV. L'assistance financière de l'Union européenne prend la forme d'aides non remboursables destinées à certaines actions, en particulier des actions de sensibilisation, d'information et de formation sur les questions relatives aux droits de l'Homme, de la démocratisation et de l'État de droit. En vue de réaliser l'ensemble des objectifs contenus dans les plans d'action, l'Union apportera une aide financière conséquente par le concours de différents instruments financiers. Cependant, l'adoption des plans d'action et la mise en œuvre de l'aide financière correspondante nécessite des réformes adéquates de la part du pays voisin-partenaire en matière de droits de l'Homme et de droits fondamentaux. La Commission a proposé l'augmentation considérable des fonds dans le cadre des nouvelles perspectives financières, conformément à la priorité accordée par l'Union européenne à la PEV¹⁰⁸⁹. Dans les faits, tous les programmes géographiques de financement ont été absorbés par le nouvel Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) créé par le règlement (CE) n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006¹⁰⁹⁰. En revanche, suite à l'expiration des règlements instituant l'IEDDH en 2006, l'instrument pour favoriser la démocratie et les droits de l'Homme a été mis en place. Le budget de la PEV est passé, pour la période 2007-2013, à 11,181 milliards d'euros. Toutes ces aides sont distribuées aux voisins-partenaires de l'Union en fonction de leur capacité à assurer le respect des droits de l'Homme, et à réaliser des réformes dans le domaine de la démocratie et de l'État de droit. L'engagement de l'UE dans le cadre des plans d'action de la PEV est progressif et subordonné au respect d'objectifs de réforme préalablement fixés. L'octroi de nouveaux avantages et aides sera parallèle aux progrès concrétisés par les pays voisins-partenaires dans la mise en œuvre des réformes politiques. Concrètement, la nouvelle approche de voisinage

¹⁰⁸⁷ Idem, p. 108.

¹⁰⁸⁸ JOUE n° L. 386 du 29 décembre 2006.

¹⁰⁸⁹ COM (2004) 373 final, op. cit., p. 9.

¹⁰⁹⁰ Règlement (CE) N° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil, 24/10/2006, JOUE, L. 310, 9/11/2006, p 1.

prévue par la PEV est concrètement différenciée et progressive, fondée sur des critères de référence. En principe, ces critères de référence sont établis unilatéralement par l'Union, mais n'excluent pas la participation des États voisins-partenaires, afin de favoriser un sentiment d'appropriation partagé. Les critères de référence sont ainsi ce que l'UE attend de ses voisins-partenaires. L'adoption de ces critères offre aux voisins-partenaires une meilleure prévisibilité et une plus grande effectivité que la conditionnalité politique classique¹⁰⁹¹.

Cette nouvelle approche de l'Union réduit la marge de manœuvre des pays voisins-partenaires. Un processus en trois étapes est donc mis en place pour définir et mettre en œuvre les plans d'action pour chaque pays voisin-partenaire : d'abord, concrétiser le dialogue dans les cadres existants (établis par les accords d'association), afin d'analyser en commun les succès et les échecs des réformes (le Comité d'association est mandaté pour préparer les travaux). Ensuite, la Commission et les États membres réalisent un document dans lequel seront exposés les critères de référence et les objectifs communs, en fixant le calendrier de leur réalisation (ce document de programme d'action devrait avoir l'aval politique de l'Union européenne et du voisin-partenaire concerné). Enfin, la réalisation du programme évaluée chaque année.

Par ailleurs, l'Union européenne doit veiller, en vertu de l'approche adoptée de la PEV, à l'inclusion systématique des questions relatives aux droits de l'Homme et à la démocratie dans tous les dialogues institutionnalisés, ceci en mettant en place des sous-groupes techniques chargés de traiter les sujets liés à ces thématiques.

Il ne fait aucun doute que l'assistance communautaire constitue une « carotte » attrayante pour les voisins-partenaires. De ce point de vue, elle permet d'exiger des réformes en matière de droits de l'Homme et d'État de droit, et ce, d'autant plus que la dépendance excessive des exportations des pays voisins-partenaires à l'égard des marchés européens constitue un avantage majeur pour la politique conditionnelle de l'Union européenne.

Les documents relatifs à la politique de voisinage mentionnent sans équivoque le lien étroit entre les réformes et le renforcement des liens de coopération et de partenariat avec les différents voisins-partenaires. Il en découle que le rythme de développement des relations de l'Union avec chaque pays voisin-partenaire dépendra de l'engagement de celui-ci en faveur de valeurs communes, et de sa capacité à mettre en œuvre les priorités convenues par les plans d'action de la PEV.

Ce traitement différencié peut entraîner une discrimination fondée sur le critère du mérite, ce qui aura éventuellement pour effet de récompenser les pays voisins-partenaires les plus

¹⁰⁹¹ Commission européenne, « L'Europe élargie- voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », Communication au Conseil et au Parlement européen 11.03.2003 COM (2003) 104 final.

réformateurs, au détriment des autres pays en difficulté. Dès lors, un mécanisme visant à ne pas pénaliser la société civile des voisins-partenaires les moins avancés est indispensable, d'autant plus que le champ d'application de la conditionnalité politique est en évolution permanente.

Par ailleurs, affirmer le respect des droits de l'Homme comme une condition indispensable de partenariat et de bon voisinage n'est pas suffisant pour concrétiser les plans d'action et mener les réformes à leur terme, dans les États voisins-partenaires. Il est à noter, dans ce sens, que la PEV a évolué au fil de sa mise en œuvre à travers les réformes proposées par la Commission. Le rôle du Parlement européen demeure important dans le cadre de la vigilance de l'Union quant au respect des droits de l'Homme par les voisins-partenaires bénéficiaires de l'assistance de l'Union européenne. C'est ainsi que le règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006, arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, précise explicitement, dans son article 28, que lorsque les principes visés par l'article premier (les principes de liberté, de démocratie, des libertés fondamentales et de l'État de droit) ne sont pas respectés par un pays voisin-partenaire, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut prendre des mesures appropriées au regard de toute aide européenne accordée au pays partenaire. Ainsi, certains juristes estiment qu'un tel dispositif est d'autant plus efficace que la sanction repose non seulement, et ce de manière classique, sur la suspension de l'aide, mais aussi sur son transfert vers d'autres bénéficiaires, c'est-à-dire son versement aux acteurs non étatiques qui œuvrent en faveur de la promotion des principes ou valeurs démocratiques. En effet, le dispositif résultant de l'article 28, alinéa 2, prévoit que, dans pareil cas, l'assistance européenne est utilisée avant tout pour venir en aide aux acteurs non étatiques, « *pour des mesures en faveur des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des mesures de soutien au processus de démocratisation dans les pays partenaires* »¹⁰⁹². Ces dispositions du règlement (CE) n° 1638/2006 illustrent parfaitement l'approche de la PEV concernant la clause de conditionnalité. Cette conditionnalité peut être à la fois négative et positive, car elle permettra de sanctionner le pays voisin-partenaire défaillant en supprimant l'assistance financière européenne, et, parallèlement, elle s'inscrit dans une dynamique de construction en incitant l'État voisin-partenaire à renforcer ses efforts de réformes. Toutefois, il convient de souligner que, en matière de conditionnalité, la sanction européenne n'intervient qu'*ultima ratio* ; cela explique partiellement la difficulté rencontrée par l'Union à activer, en pratique, la clause de conditionnalité. En effet, l'Union européenne s'évertuera à mettre en avant une démarche incitative et constructive, et non punitive et répressive. Ce n'est que lorsque les actions

¹⁰⁹² Chahira BOUTAYEB, op. Cit., p. 271.

accomplies par l'Union et ses incitations à agir n'auront apporté aucun résultat que l'Union décidera de recourir, au stade ultime, à des sanctions et, de surcroît, uniquement en présence d'une violation caractérisée des droits de l'Homme¹⁰⁹³.

Par ailleurs, dans le cadre de l'approche de la PEV concernant la condition du respect des droits de l'Homme, l'Union européenne lie le partenariat avec les pays voisins à l'existence et au maintien de l'État de droit et des principes démocratiques. Désormais, dans la mise en œuvre des plans d'action, le partenariat avec les États voisins repose sur la règle du « plus-plus », c'est-à-dire que l'État se verra accorder plus d'aides, ou bien les aides déjà octroyées seront maintenues, s'il poursuit et approfondit ses réformes¹⁰⁹⁴. C'est pourquoi l'Union s'engage également à apporter son soutien aux acteurs non gouvernementaux des États voisins-partenaires, en s'efforçant d'identifier clairement les interlocuteurs légitimes, appuyant l'apprentissage et la pratique d'une culture démocratique. Cela représente une réelle avancée car, désormais, l'Union européenne accepte de remettre en cause ses positions précédentes au regard du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États voisins-partenaires.

De plus, le soutien financier aux acteurs non étatiques (la société civile) des États voisins-partenaires, va influencer certainement sur l'efficacité de la conditionnalité politique. La société civile continue à jouer un rôle de premier plan, et constitue, dans les pays voisins-partenaires, une force active de contrôle et de proposition dans le domaine des droits de l'Homme et des droits fondamentaux.

Toutefois, il faut regretter la mise à l'écart du Parlement européen dans le cadre de la procédure de mise en œuvre de la conditionnalité. En effet, la participation du Parlement reste excessivement modeste au regard de sa forte contribution à la construction de l'assise démocratique de l'Union européenne. Le Parlement européen est uniquement tenu informé par le Conseil lors de la mise en œuvre de la procédure de la conditionnalité, en application de l'article 215 TFUE. Il ne dispose d'aucun pouvoir de décision effectif, sous réserve de l'application de la procédure d'approbation de l'article 289§2 TFUE. En revanche, le Parlement européen constitue un véritable lanceur d'alerte sur la situation des droits de l'Homme dans les pays voisins-partenaires : le Parlement peut agir efficacement en amont à travers les alertes qu'il envoie aux autres institutions en cas de violation des droits de l'Homme. Ainsi, maintenir le Parlement européen à la marge dans le processus de mise en œuvre de la conditionnalité pose question, alors même qu'il est l'incarnation la plus aboutie de la légitimité démocratique.

¹⁰⁹³ Idem. p. 271.

¹⁰⁹⁴ Idem. p. 272.

Paragraphe 2 : L'impact de la PEV sur l'accord d'association Tunisie-UE

La PEV a fixé comme objectif non seulement l'approfondissement des relations politiques de l'Union européenne avec ses voisins-partenaires, mais aussi une perspective d'un degré élevé d'intégration économique, notamment à travers une intégration progressive au marché intérieur européen. L'approche de la PEV a prévu d'accorder un accès à certains pans du marché commun, en fonction des capacités économiques des pays voisins-partenaires. Suite au lancement des plans d'action de la PEV, cette approche européenne est peu novatrice. Au-delà de quelques promesses d'ouverture, la PEV ne fait que reprendre les actions et les engagements prévus dans le cadre des accords d'association déjà en vigueur avec les voisins-partenaires, notamment les PTM.

Il est vrai que le but principal de la PEV est d'aboutir à un grand rapprochement entre les voisins-partenaires, et de concrétiser une meilleure intégration économique. Cependant, compte tenu des circonstances spécifiques à chaque partenaire, la PEV a plus de chances d'aboutir si elle est inscrite dans une approche bilatérale, approche qui prône le traitement différencié de chaque pays voisin-partenaire en vue de cibler ses priorités¹⁰⁹⁵. Dans cette optique, la PEV représente un instrument qui complète le partenariat euro-méditerranéen dans la mesure où celle-ci met l'accent sur ce qui rapproche l'ensemble des PTM au niveau régional, et parachève en traitant ledit partenariat, au niveau bilatéral, ce qui les différencie.

L'approche de la PEV consiste à subordonner l'offre d'avantages concrets et de relations préférentielles aux progrès réalisés par les pays voisins-partenaires dans des domaines précis, notamment en matière de droits de l'Homme et d'État de droit. Il semble que l'inefficacité et le manque d'application des mesures restrictives prévues dans le cadre des accords d'association avec les PTM ont poussé l'Union à centrer sa conditionnalité sur son aspect positif. En effet, l'Union décide désormais d'accorder plus d'avantages aux « bons élèves » en matière de réformes concernant la question des droits de l'Homme et de l'État de droit¹⁰⁹⁶. Ce changement d'approche affecte profondément l'accord d'association conclu avec la Tunisie, même s'il ne faut pas interpréter cette nouvelle approche comme une mesure de clémence de la part de l'UE. Comme le souligne la professeure Marie-Hélène LABBE, « *il est difficile de distinguer le retrait de la carotte du fait de brandir un bâton. Le refus de donner une carotte à un mangeur de carottes, s'il est poursuivi suffisamment longtemps, peut se révéler plus mauvais pour sa santé* ».

¹⁰⁹⁵ Voir Hamid KADDOURI, op. Cit., p. 109.

¹⁰⁹⁶ Idem., p. 110.

qu'une légère correction avec un bâton »¹⁰⁹⁷. Cependant, la récompense des efforts des voisins-partenaires réformateurs nécessite que les rapports soient inscrits dans une politique bilatérale et différenciée.

L'Union européenne semble, en effet, plus déterminée à travers la PEV à proposer davantage d'aides financières en contrepartie de progrès concrets dans le respect de certaines valeurs communes et la mise en œuvre effective des réformes politiques, économiques et institutionnelles.

La conditionnalité confirmée par la PEV, en se fondant sur « l'élément essentiel » des accords d'association conclus avec les pays voisins-partenaires, vise à défendre un idéal démocratique en vue de provoquer et/ou encourager la transition démocratique. La Tunisie n'échappe pas à cette stratégie européenne, stratégie consolidée par l'accord d'association Tunisie-UE et confirmée par l'approche de l'Union européenne à travers la PEV. La professeure Jinan LIMAM estime que « *pour le partenaire européen, la Tunisie est un modèle de réussite économique et social, dans ces domaines l'alignement sur la législation européenne est assez bien accepté et engagé et cela grâce à la volonté politique de la Tunisie. La situation des droits de l'Homme et des valeurs démocratiques demeure le seul ombre au tableau, les réformes dans ce domaine progressent au ralenti* »¹⁰⁹⁸. En effet, à l'instar des autres pays voisins-partenaires arabes de l'Union européenne, la Tunisie se montre récalcitrante pour engager des réformes politiques, et garantir les droits de l'Homme et l'État de droit. Cette résistance se justifie, selon les autorités tunisiennes, par le caractère exclusivement national et souverain de la décision d'engager des réformes politiques ; celles-ci ne relèvent donc pas de la concertation diplomatique avec le partenaire européen. La Tunisie a fustigé à plusieurs reprises le discours moralisateur, voire messianique, de l'Union européenne et de ses États membres¹⁰⁹⁹. Si la démocratisation et le respect des droits de l'Homme, de même que l'établissement de l'État de droit, constituent constamment une pomme de discorde entre la Tunisie et son partenaire européen, c'est notamment en raison d'une différence fondamentale d'approche depuis la conclusion de l'accord d'association. Bien que l'Union insiste sur le caractère « commun » de ces valeurs, et rappelle qu'un consensus international est établi de longue date, selon lequel « les droits de l'Homme et les libertés fondamentales sont universels, indivisibles et interdépendants »¹¹⁰⁰, l'approche de la Tunisie semble plutôt ambiguë quant au caractère universel des droits de l'Homme. C'est

¹⁰⁹⁷ P. HANSON, « *Western Economic Statecraft in East-West Relations* », *Royal Institute of International Affairs, Chatham House Papers*, 40, 1988, p. 8, rapporté par M.-H. LABBE, « L'arme économique dans les relations internationales », coll. *Que sais-je ?* Paris, PUF, 1994, p. 9.

¹⁰⁹⁸ Jinan LIMAM, « L'accord d'association Tunisie-UE et le processus démocratique en Tunisie », op. Cit., p. 4.

¹⁰⁹⁹ Voir D. DELAPLACE, « L'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement », *Revue trimestrielle de droit européen*, juillet-septembre 2001, n° 3, pp. 609-626.

¹¹⁰⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen 21.05.2003 COM (2003) 294 final.

ainsi que, malgré l'engagement de la Tunisie à appliquer, notamment, l'article 2 de l'accord d'association avec l'Union européenne, le Parlement européen a adopté trois résolutions, quelques années après l'entrée en vigueur de cet accord d'association concernant la situation des droits de l'Homme en Tunisie. Ces résolutions du 15 juin 2000, du 14 décembre 2000 et du 14 mars 2002 dénoncent des situations particulières d'atteinte aux droits de l'Homme, dans un contexte politique général peu démocratique, tout en brandissant la menace de sanctions. Néanmoins, l'Union semble incapable d'appliquer de manière coercitive l'article 2 de l'accord d'association, à cet égard.

Consciente des limites de son action dans la promotion des droits de l'Homme et de l'État de droit en Tunisie, l'Union, à travers une nouvelle approche dans le cadre de la PEV, la met en place sur la base des critères de référence. L'Union européenne utilise ces critères de référence politique afin de mesurer les progrès accomplis par la Tunisie dans le domaine des droits de l'Homme et de l'État de droit. C'est pourquoi la Commission a désigné une délégation en Tunisie, délégation qui travaille, dans le pays, en étroite coordination avec les ambassades des États membres de l'Union, pour dresser un « état des lieux » de la situation des droits de l'Homme. La délégation de la Commission fournit également une mise à jour régulière de la situation et des réformes effectuées par le biais de rapports périodiques.

La Commission européenne préconise également l'établissement de contacts réguliers entre sa délégation et la société civile en Tunisie. Mieux encore, la Commission a procédé, en 2005, à une évaluation de l'impact des différentes réunions du Forum civil tenues préalablement aux réunions du Conseil d'association Tunisie-UE, afin que les conclusions de ces réunions puissent répondre concrètement aux attentes et aux demandes de la société civile tunisienne en matière de droits de l'Homme.

La Commission européenne propose également dans le cadre de l'approche de l'Union de la PEV, une utilisation plus stratégique des ressources de l'IEDDH. Dans la région de la Méditerranée, des sous-priorités détaillées ont été définies pour financer des projets dans les PTM, dont la Tunisie, après le lancement de la PEV. L'innovation réside dans l'appui en faveur de « micro-projets » dans les PTM : des subventions non remboursables, de faible montant, gérées par les délégations de la Commission, sont accordées pour soutenir des projets présentés par la société civile¹¹⁰¹. L'approche incitative de la PEV en matière de promotion des droits de l'Homme et de l'État de droit en Tunisie, à travers les instruments financiers de l'assistance européenne, vise à concrétiser l'efficacité de l'action de l'Union en la matière. En effet, la complémentarité entre l'instrument MEDA et l'IEDDH a été nécessaire pour améliorer

¹¹⁰¹ Voir Jinan LIMAM, op. Cit., p. 25.

l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans la nouvelle approche de la PEV. Le programme de la modernisation de la justice tunisienne illustre la volonté européenne de coordonner les différents instruments financiers européens. Les fonds bilatéraux (MEDA) sont alloués à des réformes du pouvoir judiciaire tunisien, réformes visant essentiellement à asseoir son indépendance. L'IEDDH fournit parallèlement des fonds pour renforcer la capacité de la société civile tunisienne à s'engager dans ce processus. A ce titre, la Ligue tunisienne pour la défense des droits de l'Homme (LTDH) a bénéficié d'un financement octroyé dans le cadre de l'IEDDH, suite à l'acceptation de son projet portant sur la simplification des modalités d'accès à la justice en Tunisie¹¹⁰².

Toutefois, la volonté de perfectionner et de promouvoir les instruments disponibles pour soutenir la transition démocratique en Tunisie ne constitue qu'une réaction à un bilan négatif quant à la démocratisation et de l'établissement de l'État de droit. L'analyse européenne de la situation politique tunisienne confirme l'insuffisance des progrès en ce qui concerne les cadres réglementaires et leur application, les capacités des institutions tunisiennes et le taux de participation de la société civile dans la vie publique¹¹⁰³. En Tunisie, la gouvernance du pays, prônée par l'accord d'association avec l'Union européenne, répond de moins en moins aux besoins d'une classe moyenne en plein essor¹¹⁰⁴. Le bilan de la Commission confirme que la démocratisation du système politique tunisien est en cours, mais ce processus demeure largement réglementé et fragmentaire ; en outre, l'État de droit est tributaire de l'équilibre entre les institutions, et, notamment, de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de l'assurance de la suprématie de la loi et de la transparence des mécanismes de prise de décisions. En vue d'évaluer le degré d'engagement de la Tunisie dans le processus visant à renforcer l'État de droit, ces paramètres sont retenus, par l'approche de l'Union, dans l'aire de la PEV. Bien que la Constitution tunisienne de 1959 reconnaisse le principe de séparation des pouvoirs, le pouvoir exécutif, incarné par le président, est demeuré un pouvoir fort, démesurément, pendant plusieurs décennies, et les révisions constitutionnelles successives n'ont fait que le conforter davantage, sans que le président de la République soit considéré comme responsable ni politiquement, ni pénalement.

En dépit de la gravité de ce déséquilibre entre les pouvoirs, le partenaire européen semble plus soucieux de la situation de la justice tunisienne¹¹⁰⁵. Il est vrai que l'État de droit suppose l'indépendance du pouvoir judiciaire ; sans cette indépendance, aucune garantie des droits ne sera possible. En Tunisie, l'indépendance de la justice vis-à-vis du pouvoir politique est

¹¹⁰² Idem., p. 26.

¹¹⁰³ Idem., p. 27.

¹¹⁰⁴ Document de stratégie par pays (CSP) portant sur la Tunisie pour la période 2002-2006, p. 1.

¹¹⁰⁵ Jinan LIMAM, op. Cit., p. 28.

clairement affirmée dans la constitution, mais il serait « *hypocrite d'imaginer que l'indépendance ne dépend que des textes. En réalité c'est au niveau de la législation et de la pratique qu'il faut chercher les causes de la faiblesse de la justice devant le pouvoir politique* »¹¹⁰⁶, selon la professeure Jinan LIMAM.

Plusieurs composantes de la société civile tunisienne, tels que la LTDH, le Conseil de l'ordre des avocats, ainsi que les associations internationales actives dans le champ des droits de l'Homme (Amnesty international, Human rights Watch, Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme...) dressent toutes le même constat : la justice tunisienne souffre de sa dépendance vis-à-vis du pouvoir en place, même si le principe d'indépendance est érigé en dogme constitutionnel.

La Commission européenne, de son côté, a confirmé dans le document de stratégie par pays (CSP) couvrant la période 2002-2006, que les juridictions tunisiennes ne garantissent pas les droits élémentaires de la défense, ni celui d'un accès à un procès équitable, surtout lorsqu'il s'agit de procès impliquant des accusations de nature politique. C'est pourquoi le plan d'action prévu dans le cadre de la PEV propose un programme de modernisation et de mise à niveau du système judiciaire tunisien, ceci afin d'améliorer ses capacités en termes d'organisation, de compétence, de transparence et de service rendu aux justiciables. Le budget prévu s'élève à 30 millions d'euros : cette somme sert à améliorer le système judiciaire tunisien de façon à se conformer aux indicateurs de performance¹¹⁰⁷. Ces indicateurs consistent à mettre en œuvre la modernisation des processus judiciaires, la réduction du nombre de dossiers en instance et de la durée moyenne des contentieux, ainsi que l'augmentation du degré de dissémination des informations légales, et l'amélioration de la perception du système judiciaire tunisien. Cependant, l'engagement politique de l'Etat fait défaut, et l'Union européenne regrette la lenteur de la mise en place du programme relatif à la modernisation de la justice.

Par conséquent, la question suivante semble légitime : la mise en œuvre de l'approche incitative européenne dans le cadre de la PEV, est-elle utile au vu de l'action insuffisante de l'Etat ?

Il est vrai que la PEV a affecté la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE afin de dépasser les failles de l'application de l'article 2 de cet accord ; cependant, l'approche incitative mise en place avec les aides financières des plans d'action ne semble pas très efficace. D'autant plus que l'évaluation de l'Union du respect des droits économiques et sociaux par la Tunisie a été jugée insuffisante et lacunaire, un déséquilibre évident persistant dans les documents de stratégie par pays entre les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux¹¹⁰⁸.

¹¹⁰⁶ Idem., p. 29.

¹¹⁰⁷ Idem., p. 29.

¹¹⁰⁸ L. BYRNE et CH. SHAMAS, « L'incidence des programmes MEDA sur les droits de l'Homme », Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme, septembre 2002, p. 15.

Le Conseil d'association recommande la prise en considération de ces droits, à la fois dans la description de la situation politique, économique et sociale en Tunisie, et dans les stratégies d'action de l'Union européenne¹¹⁰⁹.

Par ailleurs, la Tunisie semble attachée à une approche qui privilégie plutôt les préoccupations en matière de sécurité intérieure par rapport à la promotion et au respect des droits de l'Homme. Cette approche, adoptée dans l'optique de la « lutte contre le terrorisme », a produit des effets négatifs sur les droits de l'Homme et les libertés fondamentales et, notamment, sur la liberté d'expression et d'association. Dans ce sens, le Parlement européen déplore les restrictions des droits fondamentaux en Tunisie, et invite les autorités à respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord d'association avec l'UE et les plans d'action de la PEV. L'UE précise qu'il est « nécessaire de renforcer le travail pour le respect des droits de l'Homme en Tunisie, notamment la liberté d'expression et la liberté d'association. Ces libertés conditionnent le processus démocratique et sont de nature à favoriser le développement économique et social »¹¹¹⁰. Dans cette perspective inquiétante, l'Union européenne a confirmé qu'il est essentiel de préserver, dans la lutte contre le terrorisme, le plein respect des droits de l'Homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit¹¹¹¹. De plus, la Commission européenne a fait état de difficultés dans la mise en œuvre de projets financés par l'Union en matière de gouvernance et de respect des droits de l'Homme.

Cette situation conduit inévitablement à dresser, pour la PEV, un constat sévère alors que « pour redevenir crédible et efficace, elle doit désormais se doter d'un nouveau souffle et être révisée en profondeur dans son approche »¹¹¹² face à la réalité des droits de l'Homme et de l'État de droit en Tunisie. L'Union européenne et son voisin-partenaire doivent trouver un intérêt mutuel à promouvoir les réformes et la primauté du droit, assurant ainsi l'établissement d'une démocratie stable et prospère.

La professeure Chahira BOUTAYEB affirme que, « en dépit de ce potentiel politique qu'elle a incarné, la PEV sera en réalité mise à l'épreuve par l'Union pour la Méditerranée (UpM), qui aura pour effet de fortement marginaliser la lecture politique et démocratique du partenariat, pourtant clairement définie par la PEV, et ce au profit d'une lecture économique, commerciale et sécuritaire. Aussi, une telle lecture a conduit mécaniquement à une mise en veille de la clause de conditionnalité et une prévalence des considérations économiques sur les impératifs démocratiques »¹¹¹³.

¹¹⁰⁹ Idem., p. 16.

¹¹¹⁰ Déclaration de l'UE lors de la quatrième session du Conseil d'association Tunisie-UE, 30 septembre 2003.

¹¹¹¹ Idem.

¹¹¹² Chahira BOUTAYEB, op. Cit., p. 271.

¹¹¹³ Idem., p. 272.

Section III : L'accord d'association Tunisie-UE et la genèse de l'Union pour la Méditerranée

Les difficultés constatées, concernant la mise en application de la conditionnalité politique inscrite dans l'accord d'association Tunisie-UE à travers son article 2, ont conduit l'Union, en concertation avec son partenaire, à trouver des solutions plus efficaces pour la mise en œuvre de l'intégralité de l'accord d'association. La clause « élément essentiel » relative à la question du respect des droits de l'Homme semble être incontestablement la faille qu'il faut combler au vu des violations récurrentes des droits de l'Homme et de la démocratie en Tunisie. Cette situation a laissé croire que, en réalité, l'échec de cette conditionnalité politique ne pouvait être surmonté qu'au travers d'un projet politique fondé sur la gouvernance au cœur de la géopolitique de la région euro-méditerranéenne. Prenant donc appui sur l'accord d'association, notamment son article 2, l'idée d'engager un dialogue politique permanent a été orientée vers l'établissement d'une organisation intergouvernementale dotée d'objectifs multiples, en vue de concrétiser les engagements du partenaire tunisien. Cependant, cette vision nouvelle du dialogue politique avec la Tunisie, afin de garantir le respect de l'article de 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, n'a été qu'un projet proposé par un seul État membre de l'Union, et non pas par l'Union européenne dans son ensemble. C'est ainsi que le professeur Bichara KHADER a écrit : « *Si l'on doit reconnaître un mérite à l'idée de Nicolas Sarkozy d'Union Méditerranéenne, c'est qu'elle est un gros pavé dans la marre : elle bouscule bien des comportements, questionne des politiques, interpelle des Institutions, bref, elle relance le débat autour de la centralité de la Méditerranée dans la géopolitique de la France et de l'Union européenne, et de l'adéquation des politiques européennes aux défis, de tous ordres, auxquels les riverains, et ceux de l'au-delà, sont exposés* »¹¹¹⁴. En effet, destinée à devenir un nouveau cadre de coopération euro-méditerranéenne, l'Union Méditerranéenne a été un projet proposé par Nicolas SARKOZY lors de sa campagne présidentielle de 2007. Le projet consiste à bâtir une « union de projets » fondée sur des programmes concrets, dans le cadre d'une structure souple reposant sur le volontariat et le dialogue politique permanent. Suite à l'implication d'autres États membres, au premier rang desquels l'Allemagne, le projet d'Union méditerranéenne, initialement prévu hors des structures européennes, s'est mué en « processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » et a subi plusieurs modifications¹¹¹⁵. Ce projet a fait couler beaucoup d'encre et a suscité de nombreux débats quant à sa forme, ses objectifs et

¹¹¹⁴ Bichara KHADER, « L'Europe pour la Méditerranée », l'Harmattan, Paris 2009, p. 173.

¹¹¹⁵ Voir Rachid RHATTAT, « La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne », Bruylant Bruxelles 2011, p. 288.

sa mise en œuvre. Ainsi, l'Union pour la Méditerranée a mis en place un nouveau contexte de coopération avec la Tunisie (paragraphe 1). La recherche visant à étendre les domaines de coopération avec la Tunisie, à l'instar des autres PTM, et l'établissement d'un dialogue intergouvernemental et politique, non seulement en ce qui concerne la question du respect des droits de l'Homme, mais aussi la gouvernance et les enjeux environnementaux, ont contribué à propulser le partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne. L'idée de structurer les relations entre les différents partenaires de l'Union dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, en vue de responsabiliser les gouvernements des PTM à propos des différents domaines de coopération, a fait du projet de l'UpM une source d'espoir, afin de concrétiser les engagements de la Tunisie. En fait, les parlementaires français ont affirmé que l'UpM n'aurait pas pour objectif de se substituer à la politique méditerranéenne de l'Union européenne, et ne changerait en rien ses orientations envers les PTM. Selon eux, l'UpM serait, au contraire, complémentaire du processus de Barcelone et, également, de la PEV. Les parlementaires ont donc proposé la conclusion d'une « *charte de partenariat entre l'Union européenne et l'Union méditerranéenne* » qui « *garantit la complémentarité des deux démarches et conforte les acquis du processus de Barcelone* »¹¹¹⁶. Quand bien même le projet a été affiné par l'Union européenne lors du Conseil européen de mars 2008, apportant, notamment, plus de clarté quant aux objectifs recherchés et aux modes de mise en œuvre, l'UpM semble un projet ambitieux, mais difficile à réaliser (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'Union pour la Méditerranée : nouveau contexte de coopération

L'idée de base d'établir une Union méditerranéenne (UM), telle qu'elle a été conçue par l'ex président français Nicolas SARKOZY, a été évoquée à plusieurs reprises dans les discours de la campagne présidentielle. L'idée a été explicitée dans un discours prononcé par le candidat Nicolas SARKOZY à Toulon, le 7 février 2007, et précisée dans son discours de Tanger, le 23 octobre 2007. Bien que la conception de l'idée de l'UM soit apparue peu claire, dans un premier temps, quant à son fondement, le projet a, par la suite, été clarifié au fil de la campagne présidentielle, notamment suite à la publication du rapport Avicenne du 23 avril 2007. L'idée de l'UM, en fait, s'inscrit parfaitement dans la « nouvelle politique volontariste de la France au Maghreb et au Moyen-Orient », politique rendue publique dans le rapport Avicenne¹¹¹⁷. Le professeur Bichara KHADER estime ainsi que « *du point de vue des concepteurs de l'idée de*

¹¹¹⁶ Rapport d'information sur le thème « Comment construire l'Union méditerranéenne ? », par J-C Guibal, n° 449, Assemblée nationale, Paris, 5 décembre 2007, p. 51.

¹¹¹⁷ Bichara KHADER, op. Cit., p. 178.

*l'Union méditerranéenne, celle-ci se fonde sur un triple diagnostic : aggravation de la marginalisation de la Méditerranée dans l'économie mondiale ; inadéquation des politiques méditerranéennes de l'Union européenne ; érosion de la place de la France en tant qu'acteur géopolitique en Méditerranée »*¹¹¹⁸. En effet, l'action de l'Union européenne en Méditerranée est demeurée rivée à des pratiques anciennes et des politiques désuètes, politiques qui ont démontré leur inefficacité, notamment en matière de droits de l'Homme, avec le principe du « *commerce d'abord* »¹¹¹⁹. Au vu de ce diagnostic, le projet d'une Union méditerranéenne s'appuie sur le bilan du Processus de Barcelone, bilan qui apparaît négatif, au moins pour deux raisons : d'abord, l'Union européenne ne s'y est pas engagée véritablement, ayant été distraite par les élargissements successifs, notamment avec la PEV ; ensuite, l'Union européenne est demeurée prisonnière du volet économique du partenariat Euromed, et a négligé les deux autres volets. Bien que ce bilan négatif soit particulièrement sévère concernant les différentes actions européennes dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, l'adoption du projet d'une Union pour la Méditerranée par l'Union européenne prouve que cette dernière est soucieuse des lacunes du processus de Barcelone, et ce d'autant plus que les porteurs du projet d'UpM ont relevé les différentes questions suscitées par la PEV. C'est la raison pour laquelle l'Union trouve dans le projet de l'UpM une source de complémentarité pour combler les failles de la PEV. La PEV est caractérisée par une bilatéralisation jugée « excessive », laquelle met l'intégration productive régionale hors de portée¹¹²⁰. Pour les partisans du projet d'UpM, la PEV est trop large et concerne des États trop divers qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes, ne partagent pas les mêmes identités, ne poursuivent pas les mêmes objectifs, et n'ont pas le même horizon. L'UE, semble-t-il, estime que cette analyse ne manque pas de pertinence : l'UpM pourrait donc, avec un nombre limité d'États participants, offrir de meilleures perspectives en termes de cohérence et de coordination avec les rapports bilatéraux, dans le cadre de la PEV. Par conséquent, l'Appel de Rome en faveur d'une Union pour la Méditerranée, puis le Conseil européen de mars 2008, ont permis de transformer l'initiative française en une initiative commune, avant que, par la suite, la Commission européenne ne reprenne la main en détaillant le projet¹¹²¹. Le sommet tripartite réunissant la France, l'Italie et l'Espagne à Rome, le 20 décembre 2007, dit Appel de Rome, a été le premier pas vers l'adoption par l'UE du projet français d'UpM. Le document final de cet Appel de Rome, qui change la dénomination initial UM en UpM, précise que ce projet « *n'a pas vocation à se substituer aux procédures de coopération et de dialogue qui réunissent déjà les pays de la Méditerranée, mais à les compléter,*

¹¹¹⁸ Idem, p. 181.

¹¹¹⁹ Voir idem, p. 182.

¹¹²⁰ Idem, p. 184.

¹¹²¹ Rachid RHATTAT, op. Cit., p. 297.

et à leur donner une impulsion supplémentaire dans un esprit de complémentarité et de coopération avec toutes les institutions existantes »¹¹²². Cette formule a été insérée afin de rassurer la Commission européenne et les différentes institutions de l'Union européenne. C'est ainsi qu'après plusieurs semaines de négociation sur ce projet, notamment entre la France et l'Allemagne, le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 a entériné l'idée de replacer le projet dans le cadre plus global du processus de Barcelone, et a confié à la Commission la tâche d'en préciser les contours. Quant aux partenaires de la rive sud de la Méditerranée, c'est dans le cadre du Comité de suivi du processus de Barcelone qu'ils ont été informés officiellement de la création d'une UpM¹¹²³. De ce fait, il est légitime de poser la question suivante : quelle est l'utilité et la valeur ajoutée de ce projet si l'UE l'intègre dans le cadre du processus de Barcelone, processus qui a démontré ses faiblesses, notamment en ce qui concerne les droits de l'Homme ? Concrètement, la reprise en main au niveau de l'Union européenne de la proposition française de ce projet, s'est traduite par « trois changements notables : une nouvelle dénomination, une inclusion de tous les pays de l'UE, et l'insertion du projet dans le cadre du processus de Barcelone »¹¹²⁴. Il s'agit désormais d'un projet assimilé à, ni plus ni moins, qu'une relance du processus de Barcelone. Cependant, la Commission européenne, à travers sa communication du 20 mai 2008¹¹²⁵, a insisté sur l'apport de cette UpM afin d'insuffler un nouvel élan au processus de Barcelone à travers « un partenariat multilatéral axé sur des projets régionaux et transversaux »¹¹²⁶. Le texte expose de nombreuses propositions pour le développement de la nouvelle initiative.

En premier lieu, au niveau institutionnel, la Commission propose la création d'une coprésidence exercée par un président originaire de l'Union européenne et un autre originaire d'un PTM, ainsi qu'un Comité permanent conjoint composé « de représentants de l'ensemble des États membres, des partenaires méditerranéens et de la Commission »¹¹²⁷. A cela s'ajoute un secrétariat du « Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée », secrétariat qui devrait « formuler des propositions d'initiatives conjointes à adopter par les instances politiques et d'assurer le suivi nécessaire des décisions prises par les chefs d'États et de gouvernement en ce qui concerne les projets »¹¹²⁸.

En second lieu, en ce qui concerne les projets, la Commission propose la sélection des programmes favorisant « pleinement la cohésion et l'intégration économique régionales et

¹¹²² Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne, 27 décembre 2007.

¹¹²³ Rachid RHATTAT, op. Cit., p. 299.

¹¹²⁴ Idem, p. 299.

¹¹²⁵ COM (2008) 0319.

¹¹²⁶ *Ibid*, point 17.

¹¹²⁷ *Ibid*, point 29.

¹¹²⁸ *Ibid*, point 31.

développer des interconnexions entre infrastructures en vue de constituer des projets visibles et pertinents pour les citoyens de la région »¹¹²⁹. Cependant, les projets envisageables trouvent leurs sources dans les différents accords bilatéraux avec les PTM. C'est pourquoi, l'accord d'association avec la Tunisie demeure le point de départ dans les différentes propositions et programmes à mettre en œuvre avec les partenaires européens dans le cadre de l'UpM.

Enfin, concernant le financement, la Commission souhaite la mobilisation de moyens de financement supplémentaires¹¹³⁰. Néanmoins, la Commission n'a apporté aucune précision sur l'articulation des mécanismes de financement de l'UpM avec ceux de la PEV. Cette omission semble être encore plus problématique lorsque la Commission a affirmé que les instruments financiers de la PEV continueraient à exister parallèlement aux instruments de l'UpM.

Par ailleurs, le sommet de Paris du 13 juillet 2008 a été considéré comme la réunion fondatrice de l'UpM, car une déclaration commune des 43 États a marqué son lancement officiel. Le texte, qui comprend pas moins de 19 pages et 33 articles, a été le fruit d'après négociations entre les différentes parties et, notamment, les institutions de l'Union européenne. C'est pourquoi le document final déclare que l'UpM s'appuie sur la Déclaration de Barcelone, et se réfère aux principes déjà affirmés dans le cadre de la PEM, de même qu'aux acquis des accords d'association avec les PTM. C'est davantage la partie consacrée au renforcement de la relation euro-méditerranéenne qui apporte des éléments novateurs¹¹³¹. Il est à signaler à cet égard que la référence à la dimension parlementaire du processus UpM répondait à une demande insistante du Parlement européen.

Par ailleurs, la Déclaration met en lumière la mise en place, pour l'UpM, de nouveaux cadres institutionnels. Les chefs d'États et de gouvernement se sont engagés à organiser des « *sommets bisannuels qui devraient aboutir à une déclaration politique et une brève liste de projets régionaux concrets à lancer* »¹¹³², alternativement dans les États membres de l'UE et dans les PTM. Concernant les projets, la Déclaration précise que les dimensions régionale, sous-régionale et transnationale seront privilégiées. D'autant plus que, en annexe de la Déclaration, des projets relatifs à la dépollution de la Méditerranée, aux autoroutes de la mer, à la protection civile, aux énergies renouvelables, à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'université euro-méditerranéenne, ont été mentionnés, et seront mis en œuvre grâce à des financements supplémentaires.

La Déclaration commune du sommet de Paris pour l'UpM a été indubitablement une réussite pour l'État français, comme lanceur du projet, mais aussi un exemple remarquable de

¹¹²⁹ *Ibid*, point 33.

¹¹³⁰ *Ibid*, point 38.

¹¹³¹ Rachid RHATTAT, op. Cit., p. 303.

¹¹³² Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, point 15.

volontarisme d'un ensemble de chefs d'États et de gouvernements en vue de concrétiser des projets divers dans la région méditerranéenne. En revanche, l'implication des chefs d'États et des gouvernements ne cache pas une autre réalité : la Commission européenne est restée en retrait, ce qui confère au projet de l'UpM un caractère principalement intergouvernemental.

L'architecture institutionnelle de l'UpM a été déterminée suite à la première réunion des ministres des Affaires étrangères du nouveau « Processus de Barcelone : union pour la Méditerranée », quelques mois après le sommet de Paris. En fait, le principe de la coprésidence s'appliquera à l'ensemble des sommets et réunions. La nouvelle organisation institutionnelle confère au Secrétariat la gestion technique ; aux ministres des Affaires étrangères et hauts fonctionnaires, la dimension politique. Elle s'articule de la façon suivante : dissolution du comité Euromed¹¹³³ ; sommets bisannuels des chefs d'États¹¹³⁴ ; comité permanent conjoint¹¹³⁵ ; secrétariat conjoint ; dimension parlementaire¹¹³⁶. Dès lors, un programme de travail pour l'année 2009 a été préparé pour planifier un certain nombre de rencontres thématiques, et la mise en œuvre des premières mesures. Cependant, ce regain de vitalité pour le partenariat euro-méditerranéen n'a pas donné satisfaction aux porteurs du projet.

Au sein de la Commission européenne et du Parlement européen, certaines voix s'interrogent sur la pertinence du projet UpM, même s'ils reconnaissent qu'il s'agit bien d'un nouveau contexte de coopération avec les PTM. Certains estiment que le projet UpM, d'essence intergouvernementale, concerne bon nombre de domaines d'intervention (environnement, sécurité collective, énergie, État de droit...) qui ne relèvent plus du tout, ou partiellement, de la compétence des États, mais des compétences de l'Union européenne¹¹³⁷. De plus, il sera difficile de financer les différents projets dans ces domaines avec les fonds de l'UE, surtout si tous les États membres n'y sont pas associés.

De son côté, l'État tunisien semble très attaché à la mise en œuvre de l'accord d'association (notamment la mise en place de la zone de libre-échange et les avantages commerciaux de l'accord avec l'UE), avec une certaine préférence au renforcement de la formule « 5 + 5 » (France, Italie, Espagne, Portugal et Malte et les cinq pays de l'Union du Maghreb Arabe), dont le premier sommet s'est tenu à Tunis les 6 et 7 décembre 2003. Autrement dit, la Tunisie est relativement sceptique face au projet d'UpM, et opte plutôt pour une coopération renforcée dans sa dimension régionale, mais réduite pour le nombre de partenaires, à l'image de la coopération

¹¹³³ *Ibid*, point 8.

¹¹³⁴ *Ibid*, point 9.

¹¹³⁵ *Idib*, point 11.

¹¹³⁶ Réunion des ministres des affaires étrangères euro-méditerranéens, déclaration finale, Marseille 3-4 novembre 2008.

¹¹³⁷ Bichara KHADER, op. Cit., p. 188.

« 5 + 5 ». Par ailleurs, l'État tunisien s'est dit déçu de ne pas se voir confier la coprésidence de l'UpM au moment du lancement du projet.

Cependant, en dépit des différents réunions et rencontres entre les différentes parties, des travaux de la Commission européenne et des débats au sein du Parlement européen, le projet de l'UpM ne cesse d'évoluer, le but étant de renforcer l'implication de l'UE. C'est pourquoi un certain nombre de rapports ont été établis par des experts, comme, par exemple, le rapport du groupe réuni par l'Institut de la Méditerranée, afin de clarifier et d'améliorer le projet de l'UpM. Ces rapports ont identifié une liste de sujets qui seraient insuffisamment traités dans le cadre des politiques européennes, et ces sujets pourraient constituer des domaines d'intervention prioritaires dans le cadre de l'UpM. Ainsi, le problème de la pauvreté et des inégalités sociales et territoriales, le dialogue interculturel, l'environnement, le développement durable et les droits fondamentaux pourraient être, dans ce cadre, des sujets prioritaires.

Paragraphe 2 : L'Union pour la Méditerranée : un projet ambitieux difficile à réaliser

Le projet d'Union méditerranéenne, dénommé ensuite « l'Union pour la Méditerranée », a suscité beaucoup d'attentes, attentes qui vont au-delà des acquis de l'accord d'association avec l'Union européenne. Sa dimension régionale ouvre la porte à des programmes divers et généralisés dans plusieurs domaines de partenariat. Néanmoins, les enjeux politiques et géopolitiques imposés par l'initiative française, puis européenne, ont poussé les institutions de l'Union européenne à revoir l'idée de base, et à réduire le projet à un compromis de relance du processus de Barcelone.

La Commission européenne, à travers sa communication de 2008, reconnaît que « *la persistance du conflit au Moyen-Orient a soumis le partenariat à dure épreuve* »¹¹³⁸. En effet, l'intégration d'Israël dans un partenariat qui englobe plusieurs domaines a constitué un frein pour plusieurs États de la rive sud de la Méditerranée. C'est ainsi que la Commission a précisé, dans sa communication, que le partenariat a permis de faire avancer les réformes politiques et la démocratie participative, mais cet objectif « *a été tempéré par les événements mondiaux et régionaux* »¹¹³⁹. Néanmoins, la Commission affirme que le projet présente un acquis non négligeable, car la société civile « *occupe une place désormais plus centrale dans le processus* »¹¹⁴⁰. Les acteurs de la société civile dans la région euro-méditerranéenne ont vraisemblablement trouvé dans le projet de l'UpM un moyen efficace de concrétiser un

¹¹³⁸ COM (2008) 319/4.

¹¹³⁹ Idem.

¹¹⁴⁰ Idem.

partenariat global et des projets communs avec les différents partenaires euro-méditerranéens. La stabilité dans la région passe forcément par la garantie de la paix entre les différents partenaires, mais aussi par la garantie du respect des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit. En revanche, la multitude de partenaires engagés dans le projet UpM crée fatalement un ensemble hétérogène, aux objectifs divers, sinon divergent. C'est pourquoi la Commission européenne rappelle que l'Union européenne demeure le « principal partenaire » des pays méditerranéens ; en outre, tout en insistant sur la validité du cadre du partenariat Euromed, comme épine dorsale des relations euro-méditerranéennes, la Commission européenne estime que le nouveau projet UpM sera un partenariat multilatéral axé sur des projets régionaux et transnationaux, projets qui viennent compléter les relations bilatérales et, qu'il imprimera un nouvel élan pour le processus de Barcelone¹¹⁴¹. Dès lors, le cadre multilatéral et régional de ce projet pose inévitablement plusieurs questions quant à la « complémentarité » entre l'UpM et les accords d'association avec les PTM. Les rapports bilatéraux avec les PTM seront affectés par les engagements des différentes parties de l'UpM sur la base d'un volontarisme qui pourrait négliger les obligations imposées par l'accord d'association.

Par ailleurs, la Commission affirme que « les priorités fixées dans le programme indicatif national resteront d'application et aucune contribution communautaire potentielle aux nouveaux projets régionaux ne sera financée au détriment des dotations budgétaires bilatérales provenant de l'instrument européen de voisinage ». Dit autrement, il convient de trouver des moyens supplémentaires afin de financer les nouveaux projets régionaux de l'UpM. C'est ainsi que les porteurs du projet de l'UpM n'ont pas d'autre choix que de mobiliser le secteur privé, les contributions des partenaires méditerranéens et les institutions internationales afin de financer les différents projets. Bien que la Commission ait précisé que l'Union européenne ne prendrait en considération que « certains projets répondant aux objectifs des programmes régionaux »¹¹⁴², la diversité des projets relatifs à l'UpM ne peut que freiner l'implication de l'UE. Si un projet bénéficie de plusieurs types de financement, l'enchevêtrement des procédures et, conséquemment, la difficulté pour suivre le projet en question sont des risques inévitables.

Par ailleurs, l'architecture institutionnelle de l'UpM fondée sur une coprésidence, ne peut être assurée que s'il y a un consensus parmi les partenaires, car la coprésidence tournante peut s'avérer une difficulté supplémentaire pour les États partenaires qui, pour certains, sont déjà en différend. Si l'Égypte assure la première coprésidence (comme cela est envisagé), où placer le siège du secrétariat ?

¹¹⁴¹ Idem.

¹¹⁴² Idem.

La Tunisie a exprimé sa déception de ne pas assurer la coprésidence, et de ne pas héberger le siège du secrétariat. Dès lors, le Parlement européen a confirmé dans sa résolution du 5 juin 2008 que le nouveau secrétariat « *devrait être intégré dans les services de la Commission, et pourrait comprendre des fonctionnaires détachés par tous les participants au processus* »¹¹⁴³.

L'État tunisien, bien qu'il reste favorable au projet de l'UpM espérant accueillir le siège du secrétariat, ne cache pas ses réticences sur plusieurs points essentiels du projet. Au-delà du scepticisme à l'égard de la participation d'Israël, la Tunisie reproche à l'UE d'assigner aux pays de la rive sud de la Méditerranée le rôle ingrat de « garde-frontière », et voit dans le projet d'UpM une stratégie subtile pour arrêter les flux migratoires vers l'UE.

Parallèlement, certaines composantes de la société civile tunisienne, notamment la Ligue tunisienne des droits de l'Homme, souhaitent que, dans les projets et dans les structures de l'UpM, les sociétés civiles soient véritablement impliquées. Selon ces acteurs de la société civile, le projet de l'UpM demeure cantonné au monde des entreprises, aux conférences ministérielles, et aux sociétés de conseil, ce qui risque de diluer les principes de bonne gouvernance et de démocratie dans un projet de *realpolitik*.

Par ailleurs, après plusieurs sommets et réunions de discussion sur le projet français la création de l'UpM, la Commission européenne semble satisfaite d'avoir, en quelque sorte, « communautarisé » une initiative française. L'europanisation du projet ne saurait dissimuler plusieurs points de désaccord, notamment entre les États membres de l'est et du nord avec ceux du sud de l'Union. Bien que les États membres de l'Union européenne ne mettent pas en doute l'importance des projets proposés par l'UpM, tels que les autoroutes de la mer, l'exploitation des énergies renouvelables ou la sauvegarde de l'environnement, les PTM soupçonnent l'Union, à partir de la mise en œuvre de ces projets, de faire changer la vision et les objectifs essentiels du partenariat Euromed. La question du contrôle de l'immigration risque de dissocier l'espace économique de l'espace humain. C'est pourquoi le projet de rapport de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen du 10 septembre 2008 a traité la question épineuse de la mobilité en soulignant l'inquiétude du Parlement « face à la tendance dominante dans les États membres, qui privilégient une vision sécuritaire des politiques méditerranéennes et notamment de la gestion du phénomène de l'immigration »¹¹⁴⁴.

Par ailleurs, la conférence ministérielle de Marseille des 3 et 4 novembre 2008 a donné naissance à la « Déclaration de Marseille », déclaration qui a fait écho à une vision plus structurée de l'UpM de la part de l'Union européenne. Même si certains observateurs estiment que cette déclaration est une simple reproduction de la Déclaration de Barcelone sur le

¹¹⁴³ Résolution Parlement européen, 5 juin 2008.

¹¹⁴⁴ Projet de Rapport sur les relations entre l'Union européenne et les pays méditerranéens (2008/2231 {INI}).

partenariat Euromed, la force de proposition de l'UE et des États membres a mis en évidence des orientations plus claires et complètes pour le nouveau projet. En effet, l'accent a été mis sur un meilleur partage des responsabilités, sur une nouvelle architecture institutionnelle, architecture qui reflète le principe d'égalité entre les partenaires sur les projets prioritaires. Hormis la gestion de la question israélo-arabe, et l'insistance sur la paix comme vecteur de bon partenariat, la nouvelle architecture institutionnelle de l'UpM garantit l'équilibre nécessaire pour réaliser un projet de partenariat exhaustif et efficace. En effet, la mise en place de la coprésidence, la répartition des tâches entre les hauts fonctionnaires, le Comité permanent conjoint et le secrétariat conjoint offrent aux partenaires plus de visibilité sur la répartition des responsabilités entre les organes purement techniques et les structures d'orientations stratégiques. De plus, la Déclaration de Marseille souligne la nécessité de renforcer la position de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, et prend note de la proposition du Comité des régions de créer une assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne. Cette nouvelle organisation institutionnelle va permettre l'élargissement des domaines de coopération par rapport à ce qui était initialement proposé. En fait, aucun domaine important n'est délaissé : dialogue politique et de sécurité, sécurité maritime, partenariat économique et financier, énergie, transports, agriculture, développement urbain, eau, environnement, société de l'information, tourisme, zone de libre-échange, dialogue économique, coopération industrielle, statistiques, coopération sociale, humaine et culturelle, santé, développement humain, dialogue entre les cultures et diversité culturelle, justice et droit, renforcement du rôle des femmes, Euromed jeunesse, coopération avec la société civile et les acteurs locaux, migration¹¹⁴⁵. C'est là une panoplie très large de domaines de partenariat, qui se répartissent sur plusieurs champs d'action. Sera-t-il possible de concrétiser des projets qui touchent à tous ces domaines après les échecs du partenariat Euromed, qui, pendant plusieurs années, se sont succédé ? L'UpM aura-t-elle les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans ces différents domaines d'action ? Ces interrogations légitimes ont conduit la Déclaration de Marseille à préciser les projets prioritaires. En fait, la Déclaration a listé les projets prioritaires d'ordre régional : dépollution de la Méditerranée, autoroute de la Méditerranée et autoroutes terrestres, protection civile, énergie de substitution (Plan solaire méditerranéen), enseignement supérieur et recherche et développement des entreprises. Ainsi, le document adopté à Marseille en vue de donner naissance à l'UpM ne considère pas la question du respect des droits de l'Homme et de la démocratie comme un projet prioritaire dans la région euro-méditerranéenne. A-t-on voulu éviter les sujets qui menacent l'entente entre les partenaires, notamment avec les pays de la rive

¹¹⁴⁵ Voir Bichara KHADER, op. Cit, p. 224.

sud de la Méditerranée et les pouvoirs autoritaires en place ? Ou bien s'agit-il simplement d'une orientation visant le renforcement des différents accords bilatéraux avec l'Union européenne, et le maintien du cadre purement bilatéral avec ces partenaires ?

Expliquer l'absence de mention précise et claire quant à la question du respect des droits de l'Homme entre les partenaires et à la mise en place de mécanismes garantissant l'établissement des droits de l'Homme dans les pays partenaires a, en soi, peu d'importance ; cela constitue néanmoins une faille remarquable au sein d'un projet qui vise un partenariat exhaustif entre les États de l'Union européenne et les PTM. L'articulation des objectifs de l'UpM avec le processus de Barcelone et l'accord d'association avec la Tunisie, montre bien que l'Union européenne ne cesse de disperser les engagements relatifs au respect des droits de l'Homme dans des canaux plutôt politiques, voire diplomatiques. La recherche d'une confirmation purement juridique dans le domaine des droits de l'Homme vis-à-vis de la Tunisie manque de visibilité et de clarté dans le cadre de l'UpM. Les différents projets proposés initialement par la France, puis adoptés par l'Union européenne, reviennent plutôt à une approche géopolitique, dans le cadre d'une politique au moins régionale pour la Méditerranée.

Toutefois, le rôle grandissant de la société civile européenne et tunisienne permet néanmoins d'espérer une nouvelle dynamique pour la question des droits de l'Homme dans le cadre de l'UpM. Cela passe inévitablement par le maintien de la paix dans une région qui regroupe des États en conflit permanent. D'autant plus qu'« une coopération loyale » entre les partenaires est logiquement indispensable afin de concrétiser les projets relatifs à l'établissement de l'État de droit et de la démocratie en Tunisie. La multitude de projets, *a priori* positive, pourrait inciter à négliger le fondement d'une coopération loyale entre la Tunisie et l'Union européenne. La divergence des objectifs recherchés dans le cadre d'un projet régional ne facilite pas la tâche, même pour les plus optimistes œuvrant à ce projet qui vise à garantir le respect des droits de l'Homme en Tunisie. Les volets économiques et commerciaux restent prédominants dans un projet qui se veut plus innovant intégrant les enjeux environnementaux et humains dans le partenariat avec la Tunisie. Ouvrir un espace commercial et économique dans une région qui représente un important marché de consommation ne fait que marginaliser la question des droits de l'Homme en Tunisie, avec un régime autoritaire déguisé sous un costume démocratique.

Chapitre II : La nouvelle ère du partenariat Tunisie-UE : le statut de partenaire privilégié

L'année 2011 a été marquée par un bouleversement profond du *statu quo* qui caractérisait la vie politique des pays de la rive sud de la Méditerranée : un mouvement populaire de contestation sans précédent, a fait vaciller sur leurs bases les régimes en place. Le caractère soudain de ce que l'on nomme « Printemps arabe », déclenché par la révolution tunisienne de 2011, invite à s'interroger sur le bien-fondé et la cohérence des politiques menées par l'Union européenne en direction de ses voisins du Sud, sur le plan multilatéral et bilatéral. Bien que le processus de Barcelone ait prévu une relation fondée sur une assistance économique et financière en contrepartie de réformes politiques en faveur de l'État de droit, conformément aux standards internationaux, les politiques de l'Union européenne ont accordé une place croissante à la lutte contre l'extrémisme islamiste, les mouvements terroristes et les migrations irrégulières, au détriment de l'agenda des réformes démocratiques, notamment après le 11 septembre 2001.

Il est à signaler que la transformation du processus de Barcelone, suite à la création de l'Union pour la Méditerranée, est venue entériner une approche européenne qui rompt, en quelque sorte, avec les ambitions affichées à Barcelone, faisant largement l'impasse sur la promotion des droits de l'Homme et le renforcement des mécanismes de l'État de droit et de démocratisation. Enfin, rétrospectivement, ce revirement apparaît symptomatique d'une évolution : il n'était pas question de ménager sans cesse davantage les régimes autoritaires en place, ce qui allait à contre-courant des aspirations des peuples des pays du sud de la Méditerranée à plus de liberté. Cette situation avait contribué à décrédibiliser le discours de l'UE, auprès de ses voisins du Sud, en faveur de la libéralisation politique et de l'engagement à respecter les droits de l'Homme. Ce constat fait comprendre à l'Union européenne qu'il est nécessaire, de donner un souffle nouveau à ses politiques envers les états du sud de la Méditerranée, à la fois sur le plan multilatéral et bilatéral, dans le contexte du « Printemps arabe ». C'est ainsi que l'Union européenne a initié en 2011 une série de réformes visant à adapter ses politiques aux « nouvelles réalités du terrain », sous la forme du « Partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée en Méditerranée »¹¹⁴⁶, et d'une politique de voisinage reformulée à la lumière des changements récemment intervenus dans la région¹¹⁴⁷. Dans le cadre d'une politique globale pour le partenariat Euromed, il convient de souligner, en premier lieu, quelques évolutions positives contenues dans la nouvelle PEV,

¹¹⁴⁶ Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée, Communication conjointe de la Commission et de la haute représentante pour la PESC, 8 mars 2011.

¹¹⁴⁷ Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, Communication conjointe de la CE et de la haute représentante pour la PESC, 25 mai 2011.

qui vient affirmer les principes de « responsabilité mutuelle », et « d'engagement partagé pour les valeurs de la démocratie et des droits de l'Homme ». Ce volontarisme s'accompagne du renforcement du principe de conditionnement de l'aide économique et financière sur la base du principe de différenciation, qui vise à évaluer de façon contextualisée les politiques des PTM. Le principe directeur du processus de Barcelone, la conditionnalité politique, est requalifié en axiome du « plus pour plus » (*More for more*) en vue de concrétiser les exigences de ce principe, élément essentiel des différents accords d'association avec les PTM. Cependant, il est à noter que la mise en œuvre effective du principe de conditionnalité politique devrait conduire à considérer l'hypothèse d'une diminution de l'aide en cas de violations avérées des droits de l'Homme dans un pays partenaire, soit une approche « moins pour moins ». Celle-ci n'ayant pas été retenue, la politique de voisinage, dans sa version renouvelée, continue de faire bénéficier *de facto* les États adhérents à la PEV de la garantie que les aides négociées ne seront pas abaissées en deçà des montants négociés au niveau bilatéral¹¹⁴⁸.

Par ailleurs, et toujours sur les mêmes bases juridiques, à savoir l'article 8 du traité sur l'Union européenne, le titre V du traité sur l'Union européenne et les articles 206, 207, 216, 217, 218 et 219 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union a choisi de renforcer l'arsenal juridique de l'encadrement de ses rapports avec les PTM. Nonobstant, le processus de Barcelone et la politique européenne de voisinage demeurent le cadre général du partenariat sur le plan multilatéral. Ainsi, l'accord d'association constitue la base juridique des relations bilatérales entre l'Union européenne et les différents PTM. De plus, dans le cadre de la PEV, l'Union et ses partenaires euro-méditerranéens ont adopté des plans d'actions bilatéraux, des priorités de partenariat, ou encore des programmes d'association dans différents domaines. Reflets des besoins, des intérêts et des capacités de l'Union et de chaque partenaire, les plans d'action de la PEV ont notamment pour objectif la mise en place de sociétés démocratiques, socialement équitables et inclusives, la promotion de l'intégration économique et de l'enseignement, le développement des petites et moyennes entreprises et de l'agriculture, de même que la facilitation de la mobilité transfrontalière des personnes¹¹⁴⁹. Force est de constater que l'Union européenne s'appuie sur les mêmes bases juridiques en vigueur afin de favoriser une intégration plus croissante quant à la question des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la démocratie dans les pays partenaires.

Pour la Tunisie, la Commission européenne a affirmé que, « dès le lendemain de la Révolution de 2011, l'UE s'est engagée à soutenir la transition entamée par le peuple tunisien vers plus de

¹¹⁴⁸ Mathieu Routier, « Le printemps arabe, opportunité manquée de l'UE de placer les droits de l'Homme au cœur de sa politique en Méditerranée ? », Revue de l'Union européenne 2012 p.440

¹¹⁴⁹ Voir : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/173/partenaires-du-sud>

démocratie, de liberté et de justice sociale »¹¹⁵⁰. En effet, le 14 janvier 2011 a marqué une nouvelle page de l'histoire de la Tunisie : une révolution pacifique a vu le jour, défendant la dignité et la liberté. Après la fuite du dictateur Ben Ali, le peuple tunisien est devenu l'acteur d'une révolution visant le développement d'une véritable démocratie, fondée sur l'État de droit, le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. C'est pourquoi « l'Union européenne et la Tunisie ont, dans ce nouveau contexte, conclu un "Partenariat Privilégié" en novembre 2012, et un ambitieux Plan d'Action pour sa mise en œuvre »¹¹⁵¹. En fait, l'Union confirme que les valeurs et les objectifs de la révolution tunisienne « motivent l'aspiration des deux parties à hisser leurs relations à un niveau supérieur et plus stratégique, à savoir le partenariat privilégié. L'Union européenne est déterminé à s'engager sur le long terme à côté de la transition démocratique tunisienne. L'appui à la transition tunisienne constitue, en effet, une opportunité historique pour l'Union européenne afin de répondre de manière substantielle, efficace et positive aux défis posés tant à la Tunisie que par le printemps arabe »¹¹⁵². Pour traduire ces paroles optimistes, porteuses d'une nouvelle vision du partenariat entre l'Union européenne et la Tunisie, l'Union a annoncé l'accès de la Tunisie au statut de « partenaire privilégié » dans le cadre de la neuvième session du Conseil d'association Tunisie-UE, session qui s'est tenue à Bruxelles le 19 octobre 2019. Néanmoins, la notion de « partenaire privilégié » reste ambiguë, notamment sur le plan juridique. Il est très difficile de définir cette notion et son périmètre dans le cadre des relations entre les deux partenaires, certains observateurs estimant, de surcroît, que le dialogue politique, dans le cadre de ce statut pousse la Tunisie à accepter l'Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), accord auquel l'État se refuse. Ce nouveau statut, qui renforce les liens économiques et commerciaux avec l'Union, premier partenaire économique de la Tunisie, aide-t-il l'État tunisien à réussir sa transition démocratique et à respecter ses engagements en matière de respect des droits de l'Homme ?

Il est important de constater que la création de ce statut de « partenaire privilégié » a été décidé dans le cadre du Conseil d'association Tunisie-UE, l'institution première de la mise en œuvre de l'accord d'association entre les deux parties. De plus, la nouvelle ère du partenariat, suite à la révolution tunisienne, ne crée pas un nouveau fondement des rapports entre les deux partenaires. Dit autrement, les bases juridiques demeurent les mêmes dans le cadre des relations extérieures de l'Union et des pays tiers, et elles se situent toujours dans le cadre de l'accord d'association en ce qui concerne plus particulièrement la Tunisie. Ceci étant, le statut de

¹¹⁵⁰ Commission européenne, « Communication conjointe 'Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie' » du 29 septembre 2016.

¹¹⁵¹ Idem.

¹¹⁵² Voir « RELATIONS TUNISIE - UNION EUROPÉENNE : UN PARTENARIAT PRIVILÉGIÉ PLAN D'ACTION 2013-2017 », sur : https://ec.europa.eu/sites/ecas/files/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

partenaire privilégié ne fait que renforcer l'accord d'association (Section I), qui reste le cadre de base des rapports entre les deux partenaires. En revanche, le passage de la Tunisie à une période de transition démocratique, en vue d'établir l'état de droit et le respect des droits de l'Homme, oblige le partenaire européen à prendre en compte l'évolution de la situation en Tunisie dans ces domaines. D'autant plus que l'intégration de la Charte des droits fondamentaux au sein du Traité de Lisbonne a rendu obligatoire le fait que tous les accords signés par l'Union européenne soient conformes aux droits de l'Homme, tels qu'ils sont définis dans ladite Charte. Toutes les instances du Conseil chargées des affaires étrangères doivent désormais intégrer la composante « droits de l'Homme » dans leurs travaux, d'après les conclusions sur le plan d'action en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie (2015-2019)¹¹⁵³.

Par conséquent, le statut de « partenaire privilégié » octroyé à la Tunisie, bien qu'il présente une facette économique et commerciale, permet également d'identifier la nouvelle configuration de l'intégration de la question du respect des droits de l'Homme et de la démocratie dans ce statut de partenariat, fondé sur l'accord d'association avec la Tunisie. L'analyse de l'impact du statut de partenaire privilégié sur la promotion des droits de l'Homme en Tunisie (section II) pourrait aboutir à une nouvelle vision de la place desdits droits dans la cadre de l'accord d'association.

Section I : Le statut de partenaire privilégié renforce l'accord d'association Tunisie-UE

La conceptualisation de l'acception « partenaire privilégié », ou encore la définition du « Statut de partenaire privilégié », demeure une mission très délicate à mener dans la documentation juridique. Ce statut, qui a d'abord été refusé à la Tunisie en 2008 en raison de peu d'efforts déployés en termes de réformes politiques, économiques et sociales, lui a été accordé après la révolution, quelques semaines après la chute du régime dictatorial de Ben Ali. Ce statut, qui représente un partenariat avancé avec l'UE n'est, après tout, qu'une proclamation à deux voix de la volonté d'aboutir à une meilleure collaboration future. Le statut de partenaire privilégié constitue une véritable feuille de route dont l'objectif est de renforcer les relations bilatérales entre la Tunisie et l'Union européenne, en vue de mettre en place des instruments de convergence accrue entre les deux partenaires.

Il convient de signaler, à ce propos, que l'Union européenne octroyé le statut de partenaire privilégié au Maroc, en 2008, résumant ce statut en deux phrases : « Plus que l'association et

¹¹⁵³ Conseil des affaires étrangères du 20 juillet 2015, sur : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/fr/pdf>

moins que l'adhésion » en ce qui concerne la valeur juridique ce statut, et « tout sauf les institutions » en ce qui concerne son contenu. Ceci étant, le statut de partenaire privilégié reste une notion floue. Un flou qui, bien qu'il laisse une marge de négociation aux parties, soulève cependant de véritables questions de fond.

Par ailleurs, certains estiment que le statut de partenaire privilégié accordé au Maroc n'était, en fait, qu'une réponse à la demande du Royaume du Maroc d'adhérer à la Communauté européenne en 1984. Le statut de partenaire privilégié est donc considéré comme un compromis entre l'impossible adhésion du Maroc (en vertu de l'article 49 TUE), et la volonté politique partagée de renforcer les relations bilatérales avec l'Union¹¹⁵⁴. Cette situation, bien qu'elle soit différente de celle de la Tunisie, ne fait que mettre en question la notion de statut de partenaire privilégié, notamment pour les rapports entre l'UE et la Tunisie. Pourquoi l'Union européenne refuse-t-elle ce statut à la Tunisie, en 2008, contrairement au Maroc, et recommande-t-elle fortement ce statut en 2012 ? A défaut d'une définition précise de ce concept nouveau dans les relations extérieures de l'Union, quel est le périmètre juridique de ce statut ? Quelle est son articulation avec l'accord d'association, fondement du lien contractuel bilatéral avec la Tunisie ? Ces questions, et beaucoup d'autres, se posent, au vu de l'imprécision qui caractérise le statut de partenaire privilégié. Cependant, il est clair que l'accord d'association Tunisie-UE, l'instrument juridique privilégié par la PEV (en vertu de l'article 310 TCE, ex-238 TCE), est mis en œuvre grâce à des plans d'action différenciés entre les différents PTM liés avec l'Union par un accord d'association. Dans cette optique, le « nouveau lien contractuel » avec la Tunisie sur le fondement de la différenciation pourrait se matérialiser par un nouveau plan d'action. Néanmoins, sur le plan juridique, la différenciation seule ne peut constituer un fondement solide pour conclure un accord intermédiaire entre l'association et l'adhésion¹¹⁵⁵. C'est pourquoi le traité de Lisbonne offre, dans la disposition de son article 7 bis, un nouvel élan pour l'octroi du statut de partenaire privilégié à la Tunisie. En effet, l'article 7 bis du traité de Lisbonne prévoit :

- « 1. *L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.*
2. *Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique ».*

¹¹⁵⁴ Voir dans ce sens, Karim BOUZALGHA, « Maroc-Union européenne : vers un « statut avancé », mémoire de Master II recherche à l'Université de Cergy Pontoise, 2007.

¹¹⁵⁵ Idem.

Cet article constitue le fondement juridique principal du statut de partenaire privilégié, mais sans pour autant le définir. En revanche, la Commission européenne a précisé que l'objectif de renforcer les relations bilatérales pour atteindre un statut avancé du partenariat n'implique pas nécessairement un changement de la base juridique des relations contractuelles, d'après la communication conjointe au Parlement, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au Comité des régions « *une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation* »¹¹⁵⁶. Par conséquent, afin d'identifier le statut de partenaire privilégié accordé à la Tunisie, il est impératif de cerner les enjeux d'un statut avancé dépassant l'association (Paragraphe 1), car ce statut ancré dans l'accord d'association Tunisie-UE présente également des prérogatives diverses (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les enjeux d'un statut avancé dépassant l'association

Le Conseil d'association Tunisie-UE du 19 novembre 2012 est venu concrétiser une nouvelle approche du partenariat entre les deux parties avec la conclusion d'un « partenariat privilégié ». Ce statut est mis en œuvre *via* un plan d'action défini, quand bien même l'ambiguïté de la définition juridique persiste. En effet, pour la période 2013-2017, le plan d'action comporte trois axes prioritaires à même de renforcer les liens politiques, économiques, scientifiques, sociaux et culturels entre les deux signataires :

Tout d'abord, une coopération politique approfondie, avec un soutien aux réformes entreprises en faveur de la consolidation de l'État de droit, de la démocratie, de l'indépendance de la justice et de la réforme de la sécurité¹¹⁵⁷ ;

Ensuite, l'intégration de la Tunisie au sein du marché intérieur de l'Union européenne¹¹⁵⁸ ;

Enfin, un partenariat plus étroit entre les peuples, au travers de coopérations directes entre individus et organisations, dans des domaines comme l'éducation, la formation professionnelle, l'emploi, la recherche et l'innovation, la culture et la jeunesse¹¹⁵⁹.

De plus, la conclusion d'un partenariat privilégié a été la confirmation de la volonté exprimée lors du Conseil d'association Tunisie-UE de créer un cadre aux négociations entre les parties sur la mise en place d'un partenariat pour la mobilité, lancées en octobre 2011, et d'un Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), ouvertes en mars 2012. Dit autrement, cette combinaison de projets portant sur la libéralisation des échanges, la suppression des droits de

¹¹⁵⁶ COM(2011) 303 final du 25 mai 2011.

¹¹⁵⁷ Idem.

¹¹⁵⁸ Idem.

¹¹⁵⁹ Idem.

douane, la réduction des obstacles non-tarifaires et l'ouverture du commerce des services, avec la réalisation de la garantie du respect des droits de l'Homme et de l'État de droit, implique indéniablement un rapprochement de la législation tunisienne avec l'acquis communautaire. Par conséquent, le statut de partenaire privilégié bouleverse la nomenclature des accords externes de l'Union, et met la Tunisie dans une situation semblable à celui d'un État candidat à l'adhésion à l'Union européenne. La question suivante se pose alors : le statut de partenaire privilégié représente-t-il un accord d'association de cinquième génération (A), ou s'agit-il simplement d'un moyen d'influence normative de l'UE (B) ?

A. Le statut de partenaire privilégié : un accord d'association de cinquième génération ?

Les dispositions de l'article 7 bis du traité de Lisbonne confirment indiscutablement une nouvelle approche établie par l'Union en vue de renforcer les accords d'association déjà en vigueur avec les PTM. En effet, l'article 7 bis du traité de Lisbonne précise, dans son premier paragraphe, que « *L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération* », et rajoute dans son deuxième paragraphe qu'« *aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique* ». Ces dispositions ne contredisent pas la volonté expresse affichée par l'Union européenne de renforcer son partenariat avec la Tunisie, - suite à la révolution dite « de Jasmin » qui a été, entre autres, le signal déclencheur d'un mouvement de révolte qui a touché toute la région de la rive sud de la méditerranée-, mais toujours dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE. Néanmoins, le statut de partenaire privilégié accordé à la Tunisie interpelle l'Union européenne sur sa classification des accords externes, et apporte, éventuellement, une réponse juridique aux États qui souhaitent renforcer leurs relations avec l'Union au-delà de leurs accords d'association, sans être pour autant candidat à l'adhésion. Ainsi, tous les États qui ont conclu un accord d'association de quatrième génération ont vocation, s'ils le souhaitent, à atteindre un statut avancé dans leurs relations avec l'Union : tel est le cas, par exemple, du Maroc ou du Chili¹¹⁶⁰. Ce statut de partenaire privilégié permet donc aux États de dépasser la finalité du marché intérieur pour s'engager dans un processus

¹¹⁶⁰ Voir Karim BOUZALGHA, op. Cit.

similaire à la phase de pré-adhésion. Pour la Tunisie, il est vraisemblable que la limite de l'article 310 TCE (ex 237), article relatif au marché intérieur, a fait obstacle juridiquement pour avoir le statut de partenaire privilégié, en 2008. Par conséquent, l'article 7 bis du traité de Lisbonne est incontestablement le fondement juridique approprié du statut de partenaire privilégié.

Par ailleurs, les relations extérieures de l'Union européenne avec les pays tiers se caractérisent par une approche « par palier », approche qui utilise les différentes générations dans les accords d'association ou de coopération¹¹⁶¹. Il faut rappeler que les accords externes de première génération, conclus dans les années 1960, mettaient en place un système de préférence tarifaire asymétrique en faveur des pays en développement, et les accords de deuxième génération ont étendu la coopération économique à de nouveaux secteurs commerciaux. Les accords de troisième génération ont affiché l'objectif de création d'une zone de libre-échange et une dimension politique, sociale et culturelle, notamment concernant le respect des droits de l'Homme, la lutte contre la pauvreté et les droits environnementaux. En revanche, les accords de quatrième génération visent essentiellement l'extension du marché intérieur, tel est l'exemple des accords conclus avec le Chili ou le Mexique. Ces États tiers peuvent participer au marché intérieur et aux politiques de l'Union tout en restant dans le cadre de l'association¹¹⁶². C'est pourquoi le statut de partenaire privilégié représente pour la Tunisie un palier supplémentaire, car il a pour finalité de mettre l'État tunisien dans une situation comparable à celle des États candidats à l'adhésion à l'UE. D'autant plus que ce statut incarne une reconnaissance juridique d'une volonté politique, celle de renforcer les rapports bilatéraux avec l'Union, car, derrière le régime juridique de l'association, il y a de grandes disparités. Il suffit d'observer les différents accords d'association conclus avec l'Union européenne pour le constater. En fait, l'association est utilisée par l'Union, soit pour instaurer un partenariat avancé avec les États tiers (accords d'association sans adhésion)¹¹⁶³, soit pour préparer certains États à une future adhésion. Il est possible, néanmoins, de distinguer trois groupes d'accords d'association conclus par l'Union européenne : en premier lieu, les accords conclus avec la Grèce (1961), la Turquie (1963), Malte (1970) et Chypre (1972), accords dont l'objet était d'établir une union douanière¹¹⁶⁴ ; ensuite, les pays membres de l'AELE, dont certains ont ensuite adhéré à l'Union ; le troisième groupe concerne les pays de l'Europe centrale et orientale, notamment les accords de stabilisation des Balkans conclus avec la Croatie (2001) et la République de Macédoine (2004). Dès lors, le

¹¹⁶¹ Idem, p. 120.

¹¹⁶² Idem, p. 119.

¹¹⁶³ Les « accords d'association sans adhésion » conclus dans le cadre de la PEV s'adressent aux pays de l'Est tels que la Russie, l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Biélorussie.

¹¹⁶⁴ Voir Karim BOUZALGHA, op. Cit.

statut de partenaire privilégié accordé à la Tunisie se situe entre ces deux fonctions voulues par l'Union européenne dans le cadre des accords d'association, car il n'a pas comme point de départ ni comme promesse une demande d'adhésion, mais il n'exclut pas non plus la participation aux politiques de l'Union. C'est ainsi que le statut de partenaire privilégié, statut qui repose sur l'article 7 bis du traité de Lisbonne, est vu par certains juristes comme étant un accord d'association de cinquième génération, différent de l'accord d'association fondé sur l'article 310 TCE¹¹⁶⁵.

Du côté de l'Union européenne, le statut de partenaire privilégié se situe dans le cadre d'une nouvelle stratégie dévoilée suite à la publication de la Communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, sous l'intitulé « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée », en date du 8 mars 2011¹¹⁶⁶. En effet, après la révolution tunisienne, le contexte général et la situation dans plusieurs PTM, a poussé l'Union à établir une nouvelle stratégie globale, de même qu'une approche rénovée du partenariat avec les PTM. Cette nouvelle stratégie nommée « partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée » « *représente un changement fondamental dans les relations de l'Union avec ceux de ses partenaires qui s'engagent dans des réformes spécifiques et mesurables. Il s'agit d'une stratégie incitative fondée sur une plus grande différenciation : les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes pourront compter sur un soutien plus important de la part de l'UE. Plus concrètement, l'établissement d'une coopération politique plus étroite impose de tendre vers des normes plus élevées en matière de droits de l'homme et de gouvernance, sur la base d'un ensemble de critères minimum au regard desquels les résultats obtenus feront l'objet d'une évaluation. La volonté d'organiser des élections libres, régulières et contrôlées de manière appropriée constituera la condition de l'adhésion au partenariat. Cela signifie aussi une coopération plus étroite dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et un plus grand nombre d'actions conjointes dans les enceintes internationales sur des questions d'intérêt commun. Le partenariat doit être étayé par un dialogue politique renforcé. L'UE approfondira son dialogue politique bilatéral à tous les niveaux, dès que les conditions locales le permettront, en mettant surtout l'accent sur les droits de l'homme et l'obligation de rendre des comptes sur le plan politique* »¹¹⁶⁷. Dès lors, la nouvelle stratégie de l'Union ne se détache pas de l'accord d'association avec l'État tiers partenaire, et il semble que l'Union européenne cherche désormais, d'une part, à durcir les conditions du partenariat et, d'autre part,

¹¹⁶⁵ Voir Karim BOUZALGHA, op. Cit.

¹¹⁶⁶ COM(2011) 200 final du 08 mars 2011.

¹¹⁶⁷ Idem.

à renforcer le dialogue politique en vue de garantir le respect des engagements mutuels. Cependant, cette nouvelle stratégie ne rajoute pas concrètement de conditions nouvelles en comparaison avec l'approche de l'Union dans le cadre de la PEV, qui renforce d'un certain point de vue, l'accord d'association Tunisie-UE, mais toujours sur le fondement d'une stratégie incitative.

Par ailleurs, la Commission européenne précise : « Les pays partenaires qui réaliseront les réformes nécessaires peuvent s'attendre à reprendre les négociations sur les accords d'association en vue d'obtenir le « statut avancé », qui rend possible un dialogue politique significativement renforcé et crée des liens plus forts entre le pays partenaire et les institutions de l'Union. Cela comprendra un engagement plus soutenu en faveur de la mobilité et un meilleur accès au marché européen »¹¹⁶⁸. C'est ainsi que, même si la Commission européenne n'évoque pas expressément le statut de partenaire privilégié, le « statut avancé » reflète un renforcement inédit de l'accord d'association avec l'Union européenne. Le dialogue politique est désormais renforcé par des liens établis entre la Tunisie et l'Union, non seulement *via* le Conseil d'association, mais aussi *via* les différentes institutions de l'Union. A plus forte raison, ce statut de partenaire privilégié, ou « avancé », permet à la Tunisie d'accéder au marché intérieur européen, et de participer effectivement aux politiques de l'Union. On peut en déduire que ce statut de partenaire privilégié comporte des avancées majeures, avancées qui dépassent le cadre initial de l'accord d'association Tunisie-UE, sans toutefois créer un nouveau cadre de partenariat.

B. Le statut de partenaire privilégié : moyen d'influence normative européenne

La Commission européenne a précisé que « le partenariat évoluera en fonction des besoins de chaque pays voisin, des capacités dont il dispose et des objectifs de réforme qu'il s'est fixé. Il est possible que certains partenaires souhaitent aller plus loin dans leur effort d'intégration, ce qui supposera un niveau d'alignement plus élevé sur les règles et politiques de l'Union ouvrant progressivement la voie à une intégration économique au sein du marché intérieur de l'UE »¹¹⁶⁹. Dès lors, le statut de partenaire privilégié consiste à donner une approche évolutive de l'accord d'association Tunisie-UE en vue de réaliser une intégration concrète, notamment sur le plan économique, dans le marché intérieur de l'Union. En revanche, cette intégration économique,

¹¹⁶⁸ Idem.

¹¹⁶⁹ COM(2011) 303 final du 25 mai 2011 Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation ».

fortement souhaitée par l'État tunisien, est conditionnée à un niveau d'alignement sur les règles et politiques européennes, niveau jugé, par l'Union, très élevé. Bien que la Commission européenne affirme que « l'UE n'a pas l'intention d'imposer un modèle ou une solution toute prête en matière de réforme politique »¹¹⁷⁰, l'Union insiste pour que le processus de réforme de l'État tunisien témoigne d'un engagement clair en faveur des valeurs universelles sur lesquelles se fonde la nouvelle approche de partenariat, et ce d'autant plus que « l'initiative appartient au pays partenaire et le soutien de l'UE sera adapté en conséquence »¹¹⁷¹. Cette condition d'alignement sur les normes et valeurs de l'Union européenne n'est pas nouvelle, car la PEV exige un rapprochement opéré par la Tunisie avec l'acquis communautaire. L'alignement exigé par l'Union sur l'acquis communautaire, dans le cadre de la PEV, est moindre que s'il existait une perspective claire d'adhésion à l'Union.

Par ailleurs, l'Union européenne se conforme aux impératifs et objectifs évoqués par l'article 8 TUE, qui énonce la mise en place de « *relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération* ». En d'autres termes, la politique de l'Union implique forcément un rapprochement juridique à la mesure de la proximité géographique des PTM. L'article précise également, dans son deuxième paragraphe que les accords spécifiques supportant cette coopération « *peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun* ».

Cette précision n'est pas sans rappeler les dispositions de l'article 217 TFUE relatives aux accords d'association. Cette forme de partenariat fondé sur l'accord d'association est, en effet, selon l'article 217 TFUE, « *caractérisé par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières* ». A l'évidence, la préoccupation de l'Union européenne dépasse le strict cadre de l'échange commercial. Il ne faut pas confondre cet objectif avec celui habituellement présent dans la politique de développement, car 'il ne s'agit pas d'« éradiquer la pauvreté », tel que cela était affiché dans l'accord de Cotonou avec les États ACP¹¹⁷². De fait, le statut de partenaire privilégié, statut qui vient renforcer l'accord d'association, devrait assurer la mise en place d'une relation théoriquement équilibrée en vertu de l'association entre les parties. Toutefois, le partenariat Tunisie-UE ne suppose aucunement que les obligations à la charge des parties soient rigoureusement parallèles ; au contraire, les

¹¹⁷⁰ Idem.

¹¹⁷¹ Idem.

¹¹⁷² Par exemple à l'article 19 de l'accord de Cotonou : « 1. L'objectif central de la coopération ACP-CE est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, le cadre et les orientations de coopération sont adaptés aux situations particulières de chaque pays ACP et appuient la promotion de l'appropriation locale des réformes économiques et sociales et l'intégration acteurs du secteur privé et de la société civile dans le processus de développement ».

attentes et obligations de celles-ci sont même fort différentes¹¹⁷³. C'est pourquoi certains juristes estiment que là où le partenaire de l'Union attend un rapprochement économique stratégique avec l'Union, cette dernière espère avant tout parvenir à une progression remarquable concernant le partage des valeurs communes, conformément aux orientations de la Commission européenne¹¹⁷⁴. C'est ainsi que l'ex-président de la Commission européenne a expressément déclaré, au sujet de la stratégie de l'UE, dans le cadre du partenariat Euromed : « *le but est de greffer dans ces régions un ensemble de principes, valeurs et normes qui définissent l'essence même de l'Union européenne* »¹¹⁷⁵.

En fait, plus que la projection de son modèle économique, à travers un statut de partenaire privilégié, ancré dans un engagement dans le cadre d'un accord d'association, c'est la projection de ses valeurs qui importe à l'Union. L'octroi du statut de partenaire privilégié à la Tunisie ne vise pas à développer un partenariat économique « privilégié », mais à concrétiser davantage les orientations souhaitées par la Commission. Cet objectif explique que l'intégration ne s'effectue pas uniquement dans le cadre économique. C'est pourquoi, il était initialement exclu que l'État tunisien puisse participer au cœur de l'organisation, à savoir les institutions mises en place. Mais la Commission a su assouplir sa position à cet égard. Cette intégration extra-économique a ainsi pu, à titre d'exemple, conduire à la participation de la Tunisie à des agences européennes, telles que l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX), ou l'Office européen de police (EUROPOL).

Par ailleurs, la treizième session du Conseil d'association Tunisie-UE, session qui s'est tenue à Bruxelles le 11 mai 2017, a été l'occasion pour l'Union de préciser l'importance de l'intégration de la Tunisie à travers le statut de partenaire privilégié. Les deux partenaires se sont félicités, d'une part, de la signature du Protocole d'Accord et, d'autre part, de l'Accord de prêt relatif à l'octroi d'une deuxième opération d'Assistance Macro-financière (AMF) d'un montant de 500 millions d'euros en faveur de la Tunisie, le 27 avril 2017. Cette assistance financière vise à consolider le processus de réformes internes comme à renforcer la résilience de l'économie tunisienne et la mise en œuvre du Plan européen d'Investissement Extérieur, qui a pour objectif de soutenir les investissements privés et de renforcer les opportunités d'emplois¹¹⁷⁶. Cependant, ce soutien économique, dès lors qu'il prend la forme d'une intégration juridique, masque en réalité une exportation du cadre normatif de l'Union européenne¹¹⁷⁷. En plus de l'exportation

¹¹⁷³ Voir Johann GUIORGUEFF, « La politique internationale de l'Union européenne, analyse d'un instrument identitaire », Thèse de doctorat en droit, Université Paris 1, soutenue le 12 décembre 2013, p. 339.

¹¹⁷⁴ Idem, p. 339.

¹¹⁷⁵ Romano PRODI, « L'Europe élargie une politique de proximité comme clé de la stabilité. Dialogue international et rôle de l'UE », Sixième conférence mondiale du réseau ECSA. Projet Jean Monnet, Bruxelles, les 5 et 6 décembre 2002.

¹¹⁷⁶ Voir : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/05/11/eu-tunisia-association/>

¹¹⁷⁷ Johann GUIORGUEFF, op. Cit., p. 344.

explicite des valeurs fondamentales, l'Union exporte également une part de son ordre juridique, notamment en matière de législation économique et commerciale¹¹⁷⁸. C'est ainsi que le plan d'action pour 2013-2017, assorti de l'instauration du partenariat privilégié avec l'Union européenne, offre à cette dernière l'occasion de promouvoir ses normes dans de nombreux domaines. Ainsi, l'insertion de dispositions ayant pour objet le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie, ou bien la prévention de la dégradation de l'environnement, permet d'influencer les règles législatives sur ces sujets en Tunisie¹¹⁷⁹. L'État tunisien se trouve en effet, par le jeu de ces insertions, lié par les objectifs des politiques de l'Union. C'est alors que s'exprime toute la « puissance structurelle » de l'Union : elle projette une réforme inévitable dans l'ordre juridique tunisien. Cette opération se réalise *via* le statut de partenaire privilégié par le rapprochement de l'ordre juridique tunisien de celui de l'Union. Le rapprochement s'effectue dans ce cas en sens unique, l'Union ne prévoyant pas de rapprocher son cadre juridique de celui de son partenaire¹¹⁸⁰. D'autant que, plus la Tunisie tend à se rapprocher fondamentalement de l'Union européenne en consacrant ses valeurs comme étant des valeurs communes, plus les possibilités juridiques et institutionnelles de se rapprocher de ces valeurs de l'Union sont grandes. La transposition globale du modèle européen est très importante dans ce processus de partenariat privilégié, quand bien même il n'est pas prévu, ni même possible, d'intégrer directement la Tunisie à l'Union. De ce fait, l'octroi du statut de partenaire privilégié tend, *a priori*, à faire différencier, juridiquement, la projection de valeurs de l'Union de l'injonction. L'aspect volontaire doit, par ailleurs, se trouver renforcé par l'établissement d'un calendrier des progrès que la Tunisie doit réaliser¹¹⁸¹. A ce titre, le statut de partenaire privilégié accordé à la Tunisie est l'occasion, pour l'Union européenne, d'affirmer son identité propre.

Paragraphe 2 : Les prérogatives du statut de partenaire privilégié

Les conclusions du Conseil, suite à la signature de l'accord d'un partenariat privilégié entre l'Union européenne et la Tunisie, quelques mois après la mise en place d'un plan d'action pour la période 2013-2017, affirment que : « *à la suite des développements positifs en Tunisie et dans le respect de l'esprit et des principes de la Politique européenne de voisinage rénovée, l'UE s'engage à renforcer son partenariat privilégié avec la Tunisie et son soutien aux réformes*

¹¹⁷⁸ *Idem*, p. 344.

¹¹⁷⁹ *Idem*, p. 345.

¹¹⁸⁰ *Idem*, p. 345.

¹¹⁸¹ COM(2011) 303 final, p. 21.

politiques et socio-économiques au service des aspirations démocratiques des tunisiens »¹¹⁸². Cette affirmation assure que la Tunisie, grâce au statut de partenaire privilégié, tire profit de mécanismes déjà existants, à savoir la PEV, dans un contexte nouveau, qui fait suite à la révolution de 2011. En effet, le statut de partenaire privilégié conclu avec la Tunisie vient renforcer l'accord d'association, accord qui a pour objectif de fournir une base au dialogue politique, et de fixer les conditions de libéralisation des échanges de biens et de capitaux, en prenant en considération les principaux souhaits des parties. A cela s'ajoute la volonté, exprimée dans le cadre du Conseil d'association, de développer des relations économiques et sociales équilibrées, afin de favoriser la prospérité de la Tunisie. C'est pourquoi l'Union européenne a choisi de renforcer les instruments financiers prévus dans le cadre de la PEV en faveur de la Tunisie, afin de faciliter l'intégration souhaitée par l'Union. Cette dernière s'appuie sur les nouveaux élans consacrés par le traité de Lisbonne concernant la politique extérieure de l'Union européenne (notamment vis-à-vis de son voisinage) pour exprimer, au lendemain de la révolution tunisienne, plusieurs prérogatives en faveur de l'État tunisien. Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et politiques de sécurité, ainsi que les responsables des institutions européennes, ne cessent de confirmer l'engagement de l'Union pour un accompagnement financier accru à la transition démocratique en Tunisie (A). En fait, plusieurs plans d'action ont été mis en place en vue d'aider l'État tunisien post-révolution à entériner des réformes majeures qui affectent l'ordre juridique en Tunisie. C'est ainsi que le statut de partenaire privilégié a été, en quelque sorte, la matrice d'une dynamique normative en Tunisie (B), en vue d'établir l'État de droit et de garantir le respect des droits de l'Homme.

A. Un accompagnement financier accru à la transition démocratique en Tunisie

L'Union européenne, comme l'affirme la Commission et la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Madame Catherine ASHTON « *est une force mondiale au service des droits de l'Homme* »¹¹⁸³ finançant et conduisant des projets visant la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie au-delà de ses frontières. Le succès de la révolution

¹¹⁸² Voir Yassine BELLAMINE, « l'accord de partenariat privilégié avec l'Union européenne, un partenariat gagnant-gagnant ou mise sous tutelle déguisée ? » sur : <https://nawaat.org/portail/2014/02/11/laccord-de-partenariat-privilegie-avec-lunion-europeenne-un-partenariat-gagnantgagnant-ou-mise-sous-tutelle-deguisee-partie-1/>

¹¹⁸³ Commission européenne et Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, « Les droits de l'Homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE – vers une approche plus efficace », Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, COM(2011) 886 du 12 décembre 2011, p. 5.

tunisienne, puis le déclenchement du « Printemps arabe » ont constitué un défi majeur pour l'UE, en tant qu'acteur international, et un enjeu de crédibilité en matière de politique extérieure¹¹⁸⁴. C'est pourquoi, au lendemain du triomphe du mouvement révolutionnaire en Tunisie et de la fuite du dictateur BEN ALI, l'Union européenne a affirmé : « *une enveloppe de 17 millions d'euros a été octroyée afin d'apporter un soutien immédiat et à court terme à la transition vers la démocratie et une aide aux zones intérieures frappées de pauvreté. Cela inclut une contribution à la création du cadre juridique nécessaire à l'organisation d'élections et à l'envoi d'une mission européenne d'observation électorale destinée à soutenir les travaux de la commission nationale pour la réforme constitutionnelle et les élections, ainsi qu'une aide complémentaire à la société civile. L'instrument de stabilité fournira aussi un appui à la réforme démocratique* »¹¹⁸⁵. Par la même occasion, l'Union confirme être prête à offrir un soutien financier accru pour accompagner la mutation qui s'opère en Tunisie et dans la région. La Tunisie, après l'octroi du statut de partenaire privilégié, peut tirer profit de la nouvelle stratégie intitulée « partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée », stratégie initiée par l'Union européenne et approuvée par la Commission européenne quelques mois après le déclenchement du « Printemps arabe ». Néanmoins, la Commission précise que cette nouvelle stratégie, bien qu'elle « *représente un changement fondamental dans les relations de l'Union avec ses partenaires* »¹¹⁸⁶, engage la Tunisie à entériner « *des réformes spécifiques et mesurables* »¹¹⁸⁷. Il est vrai que le soutien financier est très bénéfique dans un État en reconstruction après une révolution populaire inédite qui a fait chuter le pouvoir en place. Une question se pose donc : quelles doivent être les réformes spécifiques et mesurables exigées par l'Union européenne susceptibles d'être accompagnées par une aide financière ? Cette question est de plus en plus légitime car la transition démocratique, suite à la chute d'un pouvoir autoritaire de plusieurs décennies, ne peut se faire qu'à partir de la restructuration totale des institutions de l'État, et dans une économie performante, à même de répondre aux aspirations du peuple tunisien. Le slogan de la révolution tunisienne « emploi, liberté, dignité nationale » a été accompagné par un mouvement massif de « dédagisme » à l'encontre des personnalités du régime de Ben Ali. Dit autrement, le peuple tunisien a exprimé sa volonté de faire table rase du passé en évinçant les anciens responsables des institutions de l'État, et en demandant la dissolution du parti politique qui a gouverné la Tunisie pendant plusieurs décennies. La Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la

¹¹⁸⁴ Rachid RHATTAT, « L'action extérieure de l'Union européenne en Méditerranée à l'épreuve du printemps arabe », Revue de l'UE, n° 560, juillet-août 2012, p. 436.

¹¹⁸⁵ COM(2011) 200 final du 8 mars 2011, p. 4.

¹¹⁸⁶ Idem, p. 5.

¹¹⁸⁷ Idem, p. 5.

transition démocratique¹¹⁸⁸, créée le 15 mars 2011, a confirmé que la transition démocratique n'est pas possible au vu de la situation économique désastreuse de la Tunisie post-révolution. L'Union européenne, face à cette situation, a annoncé qu'elle prendrait des dispositions pour bloquer tout mouvement financier suspect des avoirs tunisiens, ainsi que pour geler des biens de Ben Ali et de son entourage, *via* les ambassadeurs de pays membres de l'Union. Cependant, cette annonce faite par Madame Catherine ASHTON, la Haute représentante aux affaires étrangères de l'Union, n'a pas été formalisée officiellement par les institutions de l'Union, et a laissé donc aux États membres le libre choix d'y procéder ou non. En revanche, l'Union européenne a été plus explicite concernant le soutien financier adressé à l'État tunisien, en vertu du statut de partenaire privilégié : « *Plus concrètement, l'établissement d'une coopération politique plus étroite impose de tendre vers des normes plus élevées en matière de droits de l'homme et de gouvernance, sur la base d'un ensemble de critères minimum au regard desquels les résultats obtenus feront l'objet d'une évaluation. La volonté d'organiser des élections libres, régulières et contrôlées de manière appropriée constituera la condition de l'adhésion au partenariat* »¹¹⁸⁹. Cela confirme que le soutien financier de l'Union pour la transition démocratique en Tunisie n'est pas qu'un simple appui pour établir l'État de droit en Tunisie : c'est bel et bien la condition du maintien du partenariat, dans le cadre de sa nouvelle stratégie. Par conséquent, l'accompagnement financier accru décidé par l'Union, pour accompagner la réussite de la transition démocratique, représente une avancée qualitative certaine dans le *corpus jure* de l'accord d'association Tunisie-UE. Cependant, le même document précise qu'« *il s'agit d'une stratégie incitative fondée sur une plus grande différenciation* » entre les pays tiers partenaires. En d'autres termes, l'Union européenne ne change pas les orientations de la PEV, fondée sur la différenciation dans l'octroi des aides financières en fonction des réformes entreprises par le pays tiers partenaire ; d'autant plus que l'aspect incitatif demeure en vigueur, ce qui laisse à la fois la possibilité à l'Union européenne d'être juge et arbitre concernant les réformes, et suscite des doutes quant à la sincérité de l'Union : la réussite de la transition démocratique est-elle si important pour elle ?

Par ailleurs, le statut de partenaire privilégié accordé à la Tunisie offre à l'État tunisien la prérogative d'un soutien financier décidé par l'Union dans le cadre du programme *Spring (Support for partnership, reforms and inclusive growth)*. Ce programme a été adopté par la Commission européenne en faveur des PTM dans le budget général de l'Union, le 26 septembre

¹¹⁸⁸ Présidée par Monsieur le professeur Yadh BEN ACHOUR et composée par 28 organisations nationales, douze partis politiques, dix-neuf syndicats, et plusieurs composantes de la société civile tunisienne.

¹¹⁸⁹ COM(2011) 200 final, p. 5 Op. Cit.

2011¹¹⁹⁰. L'Union européenne décide, par exemple, de contribuer au programme d'appui à la réforme de la justice à hauteur de 25 millions d'euros¹¹⁹¹. Force est de constater que l'Union européenne est consciente de la nécessité d'un effort financier conjoint pour permettre le développement régional et bilatéral avec la Tunisie, afin de mieux coordonner les aides financières avec les États membres et avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Bien que le statut de partenaire privilégié garantisse un accompagnement financier substantiel de la part de l'Union, il ne faut pas négliger l'effort des institutions internationales pour aider l'État tunisien dans la période de transition démocratique. Le partenariat de Deauville¹¹⁹², plateforme de coordination pour les institutions financières internationales, a aussi été mis en place pour favoriser une meilleure coordination avec les différents donateurs internationaux. L'Union européenne n'est donc pas la seule source des aides octroyées à la Tunisie, afin de répondre aux défis urgents de la situation socio-économique, ni la seule accompagnatrice dans la phase de transition vers la démocratie. Néanmoins, l'Instrument européen de voisinage mis en place dans le cadre de la PEV apporte un soutien financier accru notamment, suite à l'octroi du statut de partenaire privilégié, de façon à « *mieux refléter les considérations et les besoins réels qui se sont dégagés ces dernières années* »¹¹⁹³. Cet instrument dispose d'un budget de 15,433 milliards d'euros pour la période 2014-2020 à destination de seize pays couverts par la PEV ; la Tunisie profite de plus 20% de ce montant. De plus, afin d'accompagner au mieux la transition démocratique dans les PTM, le Fonds européen pour la démocratie a été créé le 20 décembre 2011¹¹⁹⁴, ceci afin de « *favoriser et d'encourager une démocratie solide et durable dans les pays en transition et dans les sociétés luttant pour la démocratisation, en mettant d'abord, mais pas exclusivement, l'accent sur le voisinage européen* »¹¹⁹⁵. Ce fonds apporte un soutien financier aux partis politiques et à différentes composantes de la société civile. Madame Catherine ASHTON, la Haute représentante pour la politique étrangère de l'Union européenne, a déclaré que « *le Fonds européen pour la démocratie peut jouer un rôle clé en travaillant directement avec les personnes actives sur le terrain qui luttent en faveur de la démocratie ; et en offrant des*

¹¹⁹⁰ Voir décision d'exécution de la Commission approuvant le programme d'appui à la réforme de la justice en faveur de la Tunisie sous le programme SPRING à financer au titre du budget général de l'UE. C(2012) 6858 final du 28 septembre 2012.

¹¹⁹¹ Voir sur :

https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/c20126858_parj_spring_tunisie_part_1_2012_fr_financing_decision.pdf

¹¹⁹² Il s'agit d'une initiative multilatérale lancée lors du sommet du G8 à Deauville en mai 2011 avec la participation de la Tunisie en vue de mettre en place une série d'actions visant le renforcement des pratiques de la bonne gouvernance au sein des pays en transition démocratique.

¹¹⁹³ Information sur le site du Centre d'information pour le voisinage européen : www.enpi-info.eu

¹¹⁹⁴ Conseil de l'UE, Déclaration de création d'un fonds européen pour la démocratie, 18764/11, Bruxelles, 20 décembre 2011.

¹¹⁹⁵ Idem., p. 4.

procédures spécifiques flexibles et non bureaucratiques, adaptées aux besoins et aux exigences sur le terrain »¹¹⁹⁶. Ainsi, le statut de partenaire privilégié présente un avantage non négligeable pour que la société civile tunisienne et les acteurs de la transition démocratique puissent profiter d'un appui financier de la part de l'Union européenne et de ses institutions. Néanmoins, l'accompagnement des organismes non étatiques ne cesse de susciter les critiques des autorités tunisiennes, car elles craignent que ces aides, dispensées par l'Union ou par les ONG européennes, ne soient instrumentalisées.

Par ailleurs, les plans d'action négociés au sein des Conseils d'association Tunisie-UE successifs confirment que l'accompagnement financier à la transition démocratique demeure parallèle à l'accomplissement des réformes en matière de démocratie et de garanties des droits de l'Homme en Tunisie. En effet, le plan d'action stipule que « *le partenariat privilégié comporte l'attente qu'une assistance financière appropriée sera accordée par l'Union européenne à la Tunisie correspondant à la hauteur de l'ambition de réformes, de ses besoins spécifiques, des capacités dont elle dispose, ainsi que des progrès vers la mise en œuvre effective des réformes* »¹¹⁹⁷. C'est pourquoi l'Union européenne a déjà confirmé « *sa décision d'augmenter d'une façon significative son appui à la Tunisie, avec un engagement d'au moins 400 millions d'euros en dons pour la période 2011- 2013 (comparé aux 240 millions d'euros prévus avant la révolution). Les fonds à disposition seront consacrés en priorité à l'accompagnement des réformes nécessaires à l'établissement d'un État démocratique (appui à l'organisation des élections, réforme du secteur de la sécurité, de la justice, des médias, soutien au processus de justice transitionnelle et au respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales)* »¹¹⁹⁸. Cette aide participe à la construction de la légitimité internationale de l'Union européenne, et l'expérience tunisienne constitue, en quelque sorte, un laboratoire. En ce sens, les relations entre la Tunisie et l'Union ne sont pas véritablement équilibrées.

B. Le statut de partenaire privilégié : matrice d'une dynamique normative en Tunisie

Le plan d'action défini par l'Union européenne et la Tunisie, suite à l'octroi du statut de partenaire privilégié, pour la période 2013-2017, précise, entre autres, une priorité : établir une coopération politique approfondie, avec, à la clé, un soutien de la part de l'Union aux réformes entreprises en faveur de la consolidation de l'État de droit, de la démocratie et de l'indépendance

¹¹⁹⁶ Voir la Déclaration sur : www.democracyendowment.eu/fr/.

¹¹⁹⁷ Relations Tunisie-UE : Un partenariat privilégié, Plan d'action 2013-2017, sur : https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

¹¹⁹⁸ Idem.

de la justice. Il semble que l'octroi du statut de partenaire privilégié à la Tunisie ait offert à l'État tunisien la prérogative d'une nouvelle méthode d'application du plan d'action décidé par l'Union. En effet, le texte du plan d'action 2013-2017 prévoit que « *le saut qualitatif envisagé par l'Union européenne et la Tunisie dans leurs relations s'appuiera sur un certain nombre de principes et outils en vue de mieux garantir que les objectifs visés sont atteints* »¹¹⁹⁹. En effet, le document précise, au-delà de l'appui technique et financier adapté aux priorités de la Tunisie, des engagements mutuels ciblés et concrets pour une période de cinq ans, la participation dans des agences et programmes de l'Union européenne, et un caractère adaptatif de la part du Conseil d'association Tunisie-UE durant la période précitée, en fonction des progrès de la mise en œuvre des projets. A cela s'ajoute un suivi de la mise en œuvre du plan d'action de la part du Comité d'association et des sous-comités établis dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE. Par conséquent, si l'on analyse le plan d'action post-révolution, il est aisé de constater que l'Union adopte une nouvelle méthode de gestion des aides octroyées à la Tunisie. De plus, le statut de partenaire privilégié permet à l'État tunisien de bénéficier de nouvelles prérogatives, qui visent essentiellement la mise en œuvre de l'accord d'association avec un suivi pointu sur la réalisation de la transition démocratique. C'est pourquoi l'Union européenne détaille, à travers le plan d'action, les engagements et obligations qui incombent à l'État tunisien, afin d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre du Conseil d'association Tunisie-UE. Force est de constater que cette situation suscite, en Tunisie, une dynamique normative tout à fait remarquable. A titre d'exemple, l'objectif affiché dans le plan d'action pour la mise en place d'un système électoral démocratique a été concrétisé par la création de l'Instance Supérieure Indépendante pour les élections (ISIE) en vertu de la loi organique n° 2012-23 du 20 décembre 2012. Cette instance, inédite dans l'histoire de la Tunisie, a assuré la transparence des premières élections présidentielles démocratiques en Tunisie, en 2014. De plus, l'adoption de la loi organique n° 2016-34 du 28 avril 2016, relative au Conseil supérieur de la magistrature, constitue la mise œuvre de l'objectif d'assurer l'indépendance de la justice, objectif qui fait partie du plan d'action 2013-2017. De même, la loi historique adoptée par le Parlement tunisien le 27 juillet 2017 contre les violences faites aux femmes répond à un objectif présent dans le plan d'action en faveur des droits des femmes. Ces exemples, et bien d'autres, illustrent une dynamique normative exceptionnelle en Tunisie, dynamique qui résulte du statut de partenaire privilégié accordé par l'Union européenne, car l'appui technique et financier mis en œuvre a facilité la concrétisation de projets de lois depuis longtemps suspendus. Il aura fallu suffisamment de volonté de la part des deux partenaires pour concrétiser les projets à travers le dialogue

¹¹⁹⁹ Idem., p. 6.

politique, certes, dans le cadre du Conseil d'association, mais aussi à travers le suivi des aides allouées à la Tunisie. Les forces démocratiques tunisiennes ont conscience que la transition démocratique est un processus fondé sur de nouveaux principes : multipartisme, élargissement des libertés et des droits de l'Homme, autonomie des pouvoirs publics, avec, comme ultime objectif, l'alternance politique démocratique. Même si l'ordre juridique tunisien commence à poser les bases d'une remarquable transition vers l'État de droit et la démocratie, la montée en puissance des mouvements islamistes et extrémistes a fait émerger le terrorisme. La Tunisie a, certes, réalisé une avancée décisive avec l'adoption d'une constitution consensuelle, et la tenue d'élections démocratiques avant la fin de l'année 2014¹²⁰⁰ ; néanmoins, « *les derniers attentats terroristes qui ont endeuillé les deux rives de la Méditerranée et la vague migratoire sans précédent qui submerge l'Europe nous rappellent qu'au-delà de la convergence de nos intérêts, doit prévaloir la communauté de nos destins. Cette communauté s'inscrit dans la continuité des relations historiques et singulières de l'Union Européenne avec la Tunisie, premier pays ayant signé les Accords d'Association. Ces relations ont progressivement permis de lever les verrous quant aux Droits de l'Homme et à la démocratie, distinguant la Tunisie qui, avec près de 80% de ses échanges économiques tournés vers l'Europe, est plus étroitement intégrée à l'Union Européenne que certains pays membres* »¹²⁰¹. Cette situation qui a affecté gravement la dynamique normative en Tunisie, dans le cadre de la transition démocratique, ainsi que dans la mise en œuvre du plan d'action prévu par l'octroi du statut de partenaire privilégié, a trouvé un écho au sein des institutions de l'Union. En effet, en septembre 2016, une commission du Parlement européen a appelé à un vrai Plan « Marshall » en Tunisie. Le Parlement européen a, lui aussi, répondu aux inquiétudes de l'État tunisien exprimées dans le cadre du Conseil d'association Tunisie-UE. Les réunions successives du Conseil d'association confirment que la révolution tunisienne n'a certes pas de prix, mais elle a un coût, et que la Tunisie est en première ligne dans la lutte anti-terroriste aux frontières Sud de l'UE ; il est donc indispensable que l'UE marque davantage sa solidarité et son appui. Le risque est que l'UE attende que la Tunisie ait achevé sa transition démocratique pour l'aider ; cependant, elle a plus que jamais besoin d'un appui technique et financier et d'une collaboration plus étroite avec les institutions de l'Union, en vue d'améliorer, d'une part, la situation socio-économique, et, d'autre part, l'ordre juridique d'un État démocratique fondé sur les bases des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Suite à ces conclusions évoquées dans le cadre du Conseil d'association, il semble que le mécanisme de suivi du plan d'action mis en place par l'Union, après l'octroi du statut de

¹²⁰⁰ Mohamed ENNACEUR, président de l'Assemblée des représentants du peuple, discours à Bardo le 10 février 2016.

¹²⁰¹ Idem.

partenaire privilégié, ait bien fonctionné. Le Parlement européen a adopté une résolution en date du 14 septembre 2016¹²⁰², invitant le Conseil et la Commission européenne à intégrer les préoccupations de l'État tunisien concernant le « *nombre important de combattants étrangers d'origine tunisienne qui rejoignent le groupe État islamique et d'autres groupes terroristes; D'autant plus que la lutte contre le trafic d'armes est une composante importante de la lutte contre le terrorisme; insiste sur la nécessité de réformer les services de renseignement de la Tunisie, tout en respectant l'état de droit et les conventions relatives aux droits de l'homme* »¹²⁰³. Il est à signaler que le rôle du Parlement européen a été renforcé après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Le statut de partenaire privilégié accordé à la Tunisie a ainsi permis la mise en place d'une commission parlementaire mixte Tunisie-UE, commission qui joue un rôle essentiel car elle permet aux parlementaires tunisiens et européens de se rencontrer régulièrement, et d'établir un dialogue politique structuré sur la question des droits de l'Homme, de la démocratie, et sur plusieurs autres sujets d'intérêt commun. Cette commission parlementaire mixte assume un rôle primordial dans la dynamique normative en Tunisie, et pour les réformes juridiques engagées dans le cadre de la transition démocratique. En réalité, la mise en place d'une commission parlementaire mixte, bien qu'elle soit liée au statut de partenaire privilégié, reflète, en pratique, les compétences grandissantes du Parlement européen après le traité de Lisbonne. Désormais, le Parlement européen prend une part active dans le domaine législatif, entre autres, dans un souci de légitimité démocratique au sein de l'UE. Alors que le Parlement européen n'avait qu'un simple « *pouvoir d'empêcher* »¹²⁰⁴, défini par l'Acte unique et étendu par le traité de Maastricht, ne lui permettant pas d'intervenir directement sur le contenu des accords internationaux¹²⁰⁵, il est désormais un « *acteur de fait* »¹²⁰⁶ de l'action extérieure de l'UE. Dès lors, les dispositions du traité de Lisbonne confirment que le Parlement européen détient une compétence consultative générale, et, pour certains accords externes de l'UE, son avis conforme est nécessaire. Il est donc probable, selon la professeure Isabelle BOSSE-

¹²⁰² Résolution du Parlement européen du 14 septembre 2016 sur les relations de l'UE avec la Tunisie dans le contexte régional actuel P8_TA(2016)0345, sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0345_FR.pdf

¹²⁰³ Idem., p. 11.

¹²⁰⁴ A. DE WALSHE, « La procédure de conclusion des accords internationaux », in J. V. LOUIS, M. DONY (dir.), *Relations extérieures*, op. Cit., pp. 77-112.

¹²⁰⁵ J. RAUX, « L'avis conforme : une procédure alibi ? », in C. ENGEL, W. WESSELS (dir.), *From Luxembourg to Maastricht, Institutional Change in the European Community after the Single European Act*, Collège d'Europe, Europa Union Verlag, 1992, p. 70.

¹²⁰⁶ C. DELCOURT, « Le Parlement européen élu au suffrage universel direct et les relations extérieures de la Communauté européenne », thèse de Doctorat en droit, université de Rennes, 1994, p. 591.

PLATIERE, que l'article 218§6 TFUE soit appliqué aux accords dits « de voisinage » évoqués dans l'article 8 TUE¹²⁰⁷.

Par ailleurs, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, coïncide avec un rôle grandissant du pouvoir législatif dans la Tunisie post-révolution. L'Assemblée constituante, élue le 23 octobre 2011, a joué un rôle primordial dans la dynamique normative avec la promulgation de la loi sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics, avant de promulguer la Constitution de la deuxième République en Tunisie, le 26 janvier 2014. Cette Constitution établit un régime politique qui renforce remarquablement le rôle de l'Assemblée des représentants du peuple. Cette institution vidée de sa substance en faveur du pouvoir exécutif durant les décennies du régime de Ben Ali, est désormais le moteur de l'établissement de l'État de droit en Tunisie, en forte collaboration avec la commission parlementaire de l'UE, et ce, en vue de concrétiser les projets du Plan d'action en matière de transition démocratique et de garanties du respect des droits de l'Homme. En revanche, certains responsables de la négociation du Statut de partenaire privilégié avec l'UE estiment que la dynamique normative, notamment en matière d'État de droit et de démocratie, demeure fragile, et ce malgré les prérogatives octroyées par ce statut. En fait, Monsieur Mohamed LESSIR, négociateur en chef du « statut avancé » pour la Tunisie, déclare : « *Tout sauf les institutions* » serait un accord d'intégration approfondie et globale avec l'UE dépassant le cadre du statut avancé et du partenariat privilégié. Il se traduirait par tous les droits et obligations d'un pays membre sauf la représentation dans les institutions, c'est-à-dire en particulier : la libre circulation des personnes et des biens (cela voudra dire notamment que les tunisiens seront exemptés de visas et que toutes les restrictions aux échanges de biens et services seront levées de part et d'autre); l'accès aux fonds structurels, aux fonds régionaux, aux fonds d'appui à l'innovation et à la R&D, la reconnaissance des diplômes, le plein accès au programme Erasmus, etc. »¹²⁰⁸.

¹²⁰⁷ I. BOSSE-PLATIERE, « Le Parlement européen et la procédure de conclusion des accords internationaux », in J. AUVRET-FINCK (dir.), « Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, op.cit., p. 84

¹²⁰⁸ Voir Mohamed LESSIR, sur : <https://www.leaders.com.tn/article/15106-le-partenariat-tunisie-union-europeenne-et-les-defis-de-la-prochaine-etape>

Section II : L'impact du statut de partenaire privilégié sur la promotion des droits de l'Homme en Tunisie

La révolution tunisienne de 2011 et, au-delà, ce mouvement du « Printemps arabe », ont été l'occasion, pour l'UE, de revoir et d'adapter sa politique extérieure, notamment en matière de respect des droits de l'Homme. Cette situation vient consolider les nouvelles orientations de l'Union dans le domaine de ses relations avec les pays tiers, et notamment avec ses partenaires de voisinage. Comme l'a écrit la professeure Catherine FLAESCH-MOUGIN, c'est « *en se référant à sa propre expérience que l'Union présente les principes fondateurs de son action extérieure* »¹²⁰⁹. Le traité de Lisbonne codifie et systématise, dans les dispositions de l'article 21 TUE, la pratique développée par l'UE dans ses relations extérieures, notamment à l'égard des PTM où le respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'État de droit constitue un « élément essentiel » de l'accord d'association Tunisie-UE¹²¹⁰. Les droits de l'Homme deviennent un véritable « fil conducteur » des relations extérieures de l'UE, illustrant à la fois un « objectif » (article 3 TUE), et une « valeur » (article 2 TUE) pour structurer la totalité des politiques européennes¹²¹¹. Il s'agit, selon certains juristes, d'une tendance à la « *systématisation des références aux droits de l'Homme* »¹²¹², dans le cadre d'une « *diplomatie européenne des droits de l'Homme* »¹²¹³ avec les pays tiers partenaires. Bien que cette diplomatie des droits de l'Homme ait été manifestement remarquable depuis le traité de Maastricht, le traité de Lisbonne introduit des « dispositions générales » applicables à l'ensemble de l'action extérieure de l'Union européenne¹²¹⁴. Cet arsenal juridique est désormais mis au profit de nouvelles relations privilégiées fondées sur les valeurs de l'Union avec les pays tiers de son voisinage, en vertu de l'article 8§1 TUE¹²¹⁵.

¹²⁰⁹ Catherine FLAESCH-MOUGIN, « La deuxième révision de l'accord de Cotonou : quelle place pour l'intégration régionale ? », in Luc MARIUS-IBRIGA (dir.), *Le partenariat Europe-Afrique et les intégrations régionales*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Rencontres Européennes, 2012, p. 109-135, p. 113.

¹²¹⁰ Idem.

¹²¹¹ Valérie BORÉ-EVENO, « L'adhésion de l'Union européenne aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme », in Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN, Éric MONDIELLI (dir.), op. cit., p. 221-250, p. 222- 223.

¹²¹² Joël RIDEAU, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », RCADI, 1997, p. 462.

¹²¹³ Emmanuel DECAUX, « Les dialogues sur les droits de l'homme, types, conditions, objectifs et évaluation », *Droits fondamentaux*, n° 2, janvier-décembre 2002, p. 101-108, p. 101.

¹²¹⁴ Chapitre 1 « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union », du titre V « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune », du TUE, qui comprend les articles 21 et 22 nouveaux.

¹²¹⁵ Il s'agit d'une nouvelle disposition insérée dans le traité de Lisbonne. Il concerne notamment les pays d'Afrique du Nord, mais également les pays situés à l'Est de l'Europe et le long des rives orientale et méridionale de la Méditerranée.

De surcroît, suite au déclenchement de la révolution tunisienne et au mouvement du « Printemps arabe », l'UE a donné une nouvelle impulsion à la PEV en direction de la rive sud de la Méditerranée. C'est pourquoi l'octroi du statut de partenaire privilégié vient renforcer la série de communications initiées par la Commission européenne, afin de favoriser l'enracinement durable de la démocratie et de la promotion des droits de l'Homme à travers des réformes radicales de la PEV de l'Union. C'est ainsi que le statut de partenaire privilégié s'inscrit dans une stratégie entérinée par la Commission européenne sous le titre d'un « partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée »¹²¹⁶, dans un cadre régional et multilatéral. En revanche, dans le cadre des rapports bilatéraux avec la Tunisie, le statut de partenaire privilégié s'appuie sur l'accord d'association Tunisie-UE, comme cadre juridique. En effet, la question de la protection et de la promotion des droits de l'Homme reste fondée sur l'article 2 de l'accord d'association, comme élément essentiel du partenariat euro-tunisien. Le Conseil d'association se voit conforté dans sa mission de collaboration et de suivi des projets en matière de démocratie et de droits de l'Homme. Parallèlement, la commission parlementaire mixte a consolidé les négociations concernant le respect des droits de l'Homme dans le processus d'établissement de l'État de droit en Tunisie.

Par conséquent, le statut de partenaire privilégié, bien qu'il présente des prérogatives inéluctables pour l'État tunisien afin de mettre en œuvre l'accord d'association Tunisie-UE, notamment en matière de droits de l'Homme, renforce néanmoins la conditionnalité politique imposée par l'UE à travers l'article 2 de l'accord d'association. C'est ainsi que le statut de partenaire privilégié impose, notamment, l'obligation d'entreprendre des réformes pour le respect et la promotion des droits de l'Homme en Tunisie (Paragraphe 1). En d'autres termes, le principe de conditionnalité politique, consacré désormais dans les articles 208 et 215§1 du TFUE, apparaît comme un axe majeur du partenariat privilégié avec l'État tunisien. La Commission européenne et la Haute représentante des affaires étrangères de l'UE soulignent que les « réformes politiques et économiques doivent aller de pair et contribuer à accorder des droits politiques et des libertés », et que l'Union « se tient prête à offrir un soutien accru aux pays disposés à mettre en œuvre un tel programme commun, mais aussi à reconsidérer son appui lorsque des pays s'éloignent de cette voie »¹²¹⁷. Cependant, certains juristes estiment que le statut de partenaire privilégié abandonne la conditionnalité négative, pour faire de l'incitation positive son seul principe directeur¹²¹⁸. L'objectif est donc de permettre à la Tunisie d'atteindre

¹²¹⁶ COM(2011) 200 final du 8 mars 2011, Communication conjointe au conseil européen, au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions.

¹²¹⁷ Idem., p. 6.

¹²¹⁸ Voir : J. BONIFACE, « La politique européenne de voisinage, entre élargissement et politique étrangère », EIPASCORE, 2007/1, p. 27.

un rapprochement optimal avec l'UE et de consolider sa dynamique de modernisation politique, dans un contexte de transition démocratique très complexe. C'est pourquoi certaines critiques commencent à voir le jour quant à l'efficacité et à l'avenir du statut de partenaire privilégié : il s'agit d'un processus en cours (paragraphe 2), dont il est difficile de juger l'efficacité quant à la question du respect des droits de l'Homme dans les rapports euro-tunisiens.

Paragraphe 1 : L'obligation d'entreprendre des réformes pour la promotion des droits de l'Homme

Bien que la notion de partenariat privilégié soit constitutionnellement consacrée depuis le traité de Lisbonne, à travers l'article 8 §1 TUE, cette particularité se caractérise par une disparité dans l'approche de l'UE en matière de respect des droits de l'Homme dans le cadre de ses relations avec la Tunisie. Cela traduit une certaine « *ambiguïté de l'insertion de considérations tirées des droits de l'homme dans les relations extérieures* »¹²¹⁹. En effet, l'Union n'a jamais mis en œuvre la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE pour non-respect des droits de l'Homme durant le règne autoritaire de Ben Ali. Cette disparité a conduit l'UE, après la révolution tunisienne, à refonder sa politique de partenariat suite à son mutisme sur la question relative aux droits de l'Homme¹²²⁰. L'UE semble vouloir tirer la leçon du passé, et transformer radicalement sa stratégie à l'égard de ses partenaires, en accordant, notamment, à la Tunisie le statut de partenaire privilégié, ce qui est qualifié de « saut qualitatif »¹²²¹ dans les relations entre la Tunisie et l'Union. Bien que l'UE ait réitéré son attachement conjoint à la démocratie, aux droits de l'Homme et à l'État de droit (donc les objectifs restent les mêmes), l'UE a mis en place une stratégie incitative *via* des aides techniques et financières accrues. Mais à quel prix ?

Le statut de partenaire privilégié englobe à la fois une approche juridiquement ancrée dans l'accord d'association Tunisie-UE, à travers notamment la clause de l'article 2, et une vision stratégique et politique de l'UE vis-à-vis de la transition démocratique en Tunisie. C'est pourquoi l'approche incitative en matière de droits de l'Homme, approche qui découle du statut de partenaire privilégié, contraint l'État tunisien à entreprendre des réformes pour la promotion des droits de l'Homme. C'est ainsi que l'octroi du statut de partenaire privilégié a été sanctionné

¹²¹⁹ Joël RIDEAU, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », op. cit., p. 67.

¹²²⁰ Voir : Commission européenne, Communication au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 octobre 2011, Accroître l'impact de la politique européenne de développement de l'UE : un programme pour le changement, COM (2011) 637 final, SEC(2011) 1172 final, SEC(2011) 1173 final, 14 p.

¹²²¹ Communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères : « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », COM(2011) 303, 25 mai 2011.

par une déclaration du Conseil de l'UE : celle-ci identifie un plan d'action, et y voit une feuille de route ambitieuse qui reflète la volonté de la Tunisie de développer des réformes dans tous les domaines et, notamment, dans le domaine des droits de l'Homme. Monsieur Mohamed LESSIR, négociateur en chef du « statut avancé » pour la Tunisie, estime que le statut de partenaire privilégié est, tout simplement, « *une nouvelle étape qui s'inscrit dans le cadre de la PEV et qui a vocation à offrir une visibilité politique et stratégique aux relations du pays concerné avec l'UE et ce, par l'intermédiaire d'une coopération plus large et plus approfondie notamment dans le cadre de la transition démocratique et l'établissement de l'État de droit* »¹²²². C'est pourquoi le plan d'action 2013-2017 définit les grandes lignes de la mise en œuvre du partenariat privilégié entre la Tunisie et l'UE, en matière de démocratie, d'État de droit, et concernant la coopération sur les questions relatives aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales¹²²³. Il s'agit d'un ensemble de projets jugés prioritaires par les deux parties, en vue d'intensifier « *les réformes nécessaires pour établir des institutions démocratiques, respectueuses des droits de l'Homme et des droits fondamentaux et confirme l'attachement de la Tunisie à édifier une société ouverte et moderne, un espace culturel pluriel et un tissu social agissant* »¹²²⁴. Ces projets n'étaient pas réalisables sans une refonte radicale de l'ordre juridique tunisien à travers une nouvelle Constitution, texte qui a marqué l'instauration de la deuxième République en Tunisie. Les deux partenaires « *ont noté avec satisfaction les avancées notables enregistrées depuis la 12ème session du Conseil d'Association Tunisie-UE (Luxembourg, 18 avril 2016), dans la mise en œuvre du Plan d'action pour un Partenariat privilégié relatif à la période 2013-2017* »¹²²⁵, suite à la promulgation de la Constitution de la deuxième République tunisienne, le 26 janvier 2014, qui représente le fondement de l'État de droit et des droits de l'Homme en Tunisie (A). Néanmoins, cette dynamique positive en matière de droits de l'Homme se trouve menacée dans un contexte délicat de transition démocratique. La mise en place des institutions et des organes constitutionnels a été mise à mal par une situation politique et économique complexe durant la période post-révolutionnaire. L'Union européenne a incité l'État tunisien à mettre en œuvre la nouvelle Constitution de 2014 face à l'épreuve de la transition démocratique (B) à travers le plan d'action 2016-2020.

¹²²² Mohamed LESSIR, « Le partenariat Tunisie-UE et les défis de la prochaine étape », sur : <https://www.leaders.com.tn/article/15106-le-partenariat-tunisie-union-europeenne-et-les-defis-de-la-prochaine-etape>

¹²²³ Relations Tunisie-UE : un partenariat privilégié, Plan d'action 2013-2017, sur : https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

¹²²⁴ Idem., p. 4.

¹²²⁵ Voir sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/05/11/eu-tunisia-association/>

A. La Constitution tunisienne de 2014 : fondement de l'État de droit et des droits de l'Homme en Tunisie

La révolution tunisienne du 17 décembre 2010 - 14 janvier 2011 a été considérée comme la révolution en faveur des droits de l'Homme. Les slogans scandés par les manifestants de tous âges appelaient à rompre avec l'injustice et le despotisme, et revendiquaient le respect des droits de l'Homme, notamment des valeurs de liberté, d'égalité et de justice sociale. Pour mettre en pratique cette rupture, le pays a préparé la transition vers une deuxième République en engageant des réformes de grande ampleur, pour instaurer un État de droit qui garantisse véritablement les droits de l'Homme. C'est pourquoi le projet d'Assemblée nationale constituante, élue avec pour mission la rédaction d'une nouvelle Constitution, a été fortement encouragée par le partenaire européen. La volonté d'effacer toute trace de l'ancien régime était tellement forte, dans la rue, qu'elle a ouvert la porte à une nouvelle période de transition, période, qui, d'une péripétie à une autre, a mené à l'adoption de la version finale de la Constitution de la deuxième République. L'élection d'une Assemblée nationale constituante a été un événement exceptionnel : pour la première fois depuis l'indépendance du pays, le ministère de l'Intérieur était dessaisi de la mission d'organiser les élections. Une instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) a été chargée d'organiser les élections de l'Assemblée nationale constituante le 23 octobre 2011, premières élections libres, transparentes et démocratiques en Tunisie. Néanmoins, l'incompréhension des députés face à la nature même de l'étape que représente la rédaction d'une constitution, le manque de maturité de la classe politique, l'instabilité des formations politiques et l'exclusion de l'expertise nationale tout au moins au début du processus¹²²⁶, conduit à repousser d'un an la publication du nouveau texte constitutionnel.

A cela se sont ajoutées, notamment, les discussions entre les différentes composantes politiques au sein de l'Assemblée nationale constituante, essentiellement dues aux agissements du parti islamiste Enahdha, et deux péripéties dramatiques : l'assassinat de deux leaders du parti de gauche tunisien.

Après trois moutures, et plusieurs consultations, notamment celle de la Commission de Venise, la version finale de la Constitution a été adoptée dans la nuit du 26 janvier 2014, sur la base d'un consensus national. Il s'agit d'un texte moderne qui constitué la fondation du passage à la deuxième République en Tunisie. Le professeur Rafea BEN ACHOUR confirme qu' « *en droit constitutionnel tunisien, la Constitution est la norme de référence suprême en matière des droits*

¹²²⁶ Chawki GADDES, « La Constitution tunisienne à la loupe », FIDH, p. 10, voir sur : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/14393.pdf>

fondamentaux, en l'absence de chartes ou de déclarations de droits »¹²²⁷. Cela justifie les revendications de la force révolutionnaire tunisienne pour une nouvelle Constitution qui établisse la base de l'État de droit et garantisse les droits de l'Homme. Bien que la professeure Danièle LOCHAK affirme que « *la revendication des droits de l'homme et la promotion de l'État de droit ne sont ni exactement concomitantes ni parfaitement assimilables l'une à l'autre* »¹²²⁸, l'exemple tunisien a montré que les deux thématiques ont ressurgi avec force dans le mouvement révolutionnaire, thématiques désormais étroitement corrélées. « *L'État de droit, dans une vision renouvelée, ne se caractérise plus seulement par le respect de la hiérarchie des normes, mais implique aussi la reconnaissance des droits fondamentaux, marquant le passage d'une conception formelle à une conception substantielle* »¹²²⁹. En effet, à la lecture de la Constitution tunisienne de 2014, il est aisé de constater que les deux notions s'impliquent mutuellement au point d'apparaître indissociables. Il est à noter, à ce propos, que le plan d'action 2013-2017, plan qui a mis en œuvre le partenariat privilégié avec l'UE, associe souvent l'État de droit aux droits de l'Homme. D'autant plus que le texte de la nouvelle Constitution tunisienne montre une large adhésion aux standards internationaux et européens (a), même si certains juristes estiment que certains droits et libertés fondamentales restent à conquérir (b).

a. Une large adhésion aux standards internationaux et européens

Le préambule de la nouvelle Constitution tunisienne précise que le texte suprême établit « un régime républicain démocratique participatif dans le cadre d'un État civil où la souveraineté appartient au peuple à travers l'alternance pacifique au pouvoir par le biais d'élections libres, et du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, dans lequel le droit de s'organiser fondé sur le principe du pluralisme et la neutralité de l'administration, la bonne gouvernance constituent la base de la concurrence politique ; dans lequel l'État garantit la primauté du droit, le respect des libertés et des droits de l'Homme, l'indépendance de la justice, l'égalité en droits et devoirs entre tous les citoyens et toutes les citoyennes, et l'égalité entre les régions ». En effet, le préambule fait référence à la révolution et aux différents objectifs de celle-ci pour la liberté et la dignité, ainsi que l'attachement aux valeurs humaines et aux principes universels des droits de l'Homme. De plus, le texte du préambule pose le principe selon lequel « le

¹²²⁷ Rafea BEN ACHOUR, « Pluralisme des garanties et des juges et droits fondamentaux », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Année 2014, 29-2013, p. 465.

¹²²⁸ Danièle LOCHAK, « Les droits de l'Homme », *Collection Repères*, éditions La découverte, 2018., p. 55.

¹²²⁹ *Idem.*, p. 55.

préambule fait partie intégrante » de la constitution¹²³⁰. Il s'agit là d'éviter toute interprétation restrictive de la constitution de la part du juge constitutionnel, mais, plus encore, d'inciter ce juge à faire preuve d'audace¹²³¹. La protection des droits fondamentaux, et donc leur effectivité, passe aussi, dans l'avenir, par l'obligation constitutionnelle faite au pouvoir législatif d'accomplir des actes positifs. Ainsi, les constituants ont souhaité, en fait, donner de véritables directives au législateur¹²³². Néanmoins, la nouvelle Constitution de 2014 n'a fait qu'affirmer la tradition constitutionnelle qui consiste à faire de la Constitution le seul catalogue de référence pour le juge en matière de droits fondamentaux. En revanche, contrairement à la constitution de 1959 qui consacre dix articles seulement aux droits fondamentaux, intégrés dans le chapitre « dispositions générales », la nouvelle constitution consacre 29 articles relatifs aux droits de l'Homme, dans le chapitre 2 intitulé « des droits et libertés ». A cela s'ajoute le chapitre premier « des principes généraux » qui énonce l'obligation de garantir certains droits fondamentaux, tels que la liberté de conscience (article 6).

En se fondant sur les instruments internationaux des droits de l'Homme ratifiés par la Tunisie, cela emporte, en toute logique, l'interdiction de l'esclavage, le travail forcé, la traite des êtres humains, en particulier en ce qui concerne les personnes vulnérables telles que les femmes, les enfants, les réfugiés, les personnes handicapées, ainsi que l'interdiction de l'exploitation sexuelle et commerciale, de même que l'interdiction de l'utilisation du corps humain dans la médecine à des fins de profit¹²³³.

Par ailleurs, suite à l'adhésion de la Tunisie au Protocole facultatif à la Convention internationale contre la torture le 29 juin 2011¹²³⁴, l'Assemblée Nationale constituante a adopté à l'unanimité l'article 23 de la nouvelle Constitution qui interdit explicitement la torture physique ou morale, en précisant que le crime de torture est imprescriptible.

Certains juristes pensent que le catalogue des droits de l'Homme de la nouvelle Constitution tunisienne est particulièrement vaste¹²³⁵. La Constitution garantit la protection des droits de l'Homme des différentes générations : outre les droits civils et politiques, le texte évoque les

¹²³⁰ Malik BOUMEDIENE, « Les nouveaux mouvements constitutionnels dans le monde arabe (2011-2016) », Les Annales de droit 12/2018, p. 95.

¹²³¹ Idem., p. 95.

¹²³² Idem., p. 95.

¹²³³ Rfaa BEN ACHOUR, « La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », Revue française de droit constitutionnel, 2014/4 (n° 100), p. 784.

¹²³⁴ L'article premier du Protocole prévoit : « Le présent Protocole a pour objectif l'établissement d'un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. » L'article 2 institue un sous-comité pour la prévention de la torture. L'article 3 exige aux États de mettre en place un mécanisme national de visite chargé de prévenir la torture, ce que l'Assemblée nationale constituante a fait en adoptant la loi organique n° 2013-43 du 23 octobre 2013 relative à l'Instance nationale pour la prévention de la torture, *JORT*, n° 85, 25 octobre 2013, pp. 3075-3078.

¹²³⁵ Voir dans ce sens Tania GROUPI, « La Constitution tunisienne de 2014 dans le cadre du constitutionnalisme global », Constitutions 2016, p. 7.

droits économiques et sociaux, tels que le droit au travail (article 40), les droits de troisième génération comme les droits de la femme (article 46), les droits de l'enfant (article 47), ou encore les droits des personnes handicapées (article 48), les droits relatifs à la protection de l'environnement, à l'instar du droit à l'eau (article 44) ou du droit à un environnement sain et équilibré (article 45), et les droits relatifs aux nouvelles technologies, comme le droit à la protection des données personnelles (article 24). Il convient de signaler que les dispositions relatives aux droits des femmes ont fait, pendant plusieurs mois, l'objet d'un conflit politique au sein de l'Assemblée Nationale constituante, mais que, suite à la mobilisation de la société civile, l'article 46 de la nouvelle Constitution a marqué une avancée remarquable, non seulement par rapport à la tradition tunisienne, mais aussi par rapport à toutes les normes légales dans tout le monde arabo-musulman. Cependant, cette énumération qui se veut exhaustive des droits et libertés fondamentales manque de cohérence selon le professeur Rafea BEN ACHOUR¹²³⁶. En fait, il y a redondance de plusieurs dispositions relatives aux différents droits et libertés évoqués dans le texte de la Constitution¹²³⁷. C'est le cas, par exemple, de l'article 105 situé dans le chapitre relatif au pouvoir judiciaire, dont le contenu répète les articles 26, 27 et 28 qui concernent le droit au procès équitable et la garantie des droits de la défense. Visiblement, certaines dispositions relatives aux droits et libertés fondamentales échappent au chapitre II consacré aux droits et libertés. Cela est justifié, vraisemblablement, par le choix arrêté par l'ANC dans le cadre de son règlement intérieur, de mettre en place une commission spéciale chargée de la question des droits et libertés. Bien que ce choix « *paraisse à première vue, louable compte tenu de la place qu'il donne à la question des droits et libertés, s'avère au bout de l'analyse critiquable, puisqu'il mène à la centralisation du débat sur les droits fondamentaux alors qu'il s'agit d'une question transversale intéressant toutes les commissions* »¹²³⁸. Cette critique n'a pas pu être dépassée dans le texte définitif, même si la version finale s'est démarquée des quatre textes préliminaires et si des améliorations sensibles ont été apportées. Ces dernières ont été le fruit de la résistance de la société civile et, particulièrement, de la contribution décisive

¹²³⁶ Rafea BEN ACHOUR, op. Cit., p. 467.

¹²³⁷ Idem., p. 467

¹²³⁸ Idem., p. 468.

du dialogue national, dialogue engagé par un quartet d'organisations émanant de la société civile tunisienne, à partir du 23 octobre 2013¹²³⁹.

La nouvelle Constitution tunisienne a été adoptée à la quasi-unanimité dans une atmosphère de liesse et de concorde rarement observée dans l'hémicycle de l'ANC, ce qui témoigne incontestablement d'un texte de compromis. Ceci caractérise, selon le professeur Rafea BEN ACHOUR « *sa force et sa faiblesse à la fois* »¹²⁴⁰, car cette nouvelle Constitution « *se situe en excellente position, et fait sans aucun doute avancer l'État de droit et le respect des libertés fondamentales* »¹²⁴¹. Néanmoins, le texte comporte « *des zones d'ombre et des ambiguïtés importantes, et dépendra de l'application et de l'interprétation qui seront données aux dispositions en question* »¹²⁴². En effet, malgré les dispositions avant-gardistes de la Constitution de 2014 en matière de droits de l'Homme qui placent le texte suprême en Tunisie « *en tête de peloton des Constitutions arabes* »¹²⁴³, plusieurs imperfections entachent les droits et libertés : en effet, il n'est pas toujours facile de concilier le spirituel et le temporel, selon le professeur Rafea BEN ACHOUR¹²⁴⁴. Il est vrai que, malgré les innovations importantes relatives aux droits et libertés individuelles, certains droits révèlent une ambivalence : par exemple, l'article 6 de la nouvelle Constitution précise que « *l'État s'engage à diffuser les valeurs de la modération et de la tolérance (...) et s'engage à prohiber et empêcher les accusations d'apostasie, ainsi que l'incitation à la haine et à la violence* » ; cependant, cette phrase est précédée par : « *l'État protège la religion* ». De surcroît, la Constitution confirme, dans son article premier, que l'Islam est la religion de la société tunisienne. Aussi, certains juristes se demandent s'il n'aurait pas été préférable que l'État soit défini comme le « *gardien des religions* », d'autant que l'article 6 ne manque pas d'affirmer solennellement l'engagement de celui-ci à diffuser les valeurs de la modération et de la tolérance. Par ailleurs, n'est-il pas dit clairement que l'État garantit la liberté de conscience, de croyance et le libre exercice des cultes¹²⁴⁵ ? L'amalgame aurait pu être évité, mais le compromis a imposé un certain

¹²³⁹ Suite à l'assassinat, le 25 juillet 2013, du député Mohamed Brahmi une forte mobilisation populaire a réclamé le départ de l'ANC. Un sit-in et des manifestations massives ont jalonné l'été 2013. Une soixantaine de députés de l'ANC ont suspendu toute participation aux travaux de l'Assemblée constituante. Face à cette situation le Président de l'ANC a décidé, le 6 août 2013, de suspendre les travaux de l'Assemblée *sine die*. Un quartet d'organisations formé de la centrale syndicale, l'Union générale des travailleurs tunisiens (UGTT), de la centrale patronale, l'Union tunisienne pour l'industrie, le commerce et l'artisanat (UTICA), de la Ligue tunisienne de défense des droits de l'homme et du barreau de Tunis proposa une feuille de route de sortie de crise et l'engagement d'un dialogue national. Ce dernier a été démarré officiellement le 23 octobre 2013 par une cérémonie de signature de la feuille de route par 21 représentants de partis politiques.

¹²⁴⁰ Rafea BEN ACHOUR, « La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », Revue française de droit constitutionnel, 2014/4 (n° 100), p. 784.

¹²⁴¹ Idem., p. 784.

¹²⁴² Idem., p. 784.

¹²⁴³ Idem., p. 785.

¹²⁴⁴ Idem., p. 785.

¹²⁴⁵ Idem., p. 786.

clair-obscur¹²⁴⁶. La même critique a été adressée à l'article 22 de la nouvelle Constitution, relatif au droit à la vie : cet article prévoit que « *le droit à la vie est sacré. Il ne peut y être porté atteinte, sauf dans des cas extrêmes fixés par la loi* », ce qui appelle deux interprétations contradictoires. D'une part, une interprétation culturelle, sociologique et religieuse considère la vie humaine comme une donnée profondément sacrée ; ainsi, ni l'avortement¹²⁴⁷, ni le libre choix de sa mort ne sauraient être autorisés¹²⁴⁸. D'autre part, il est admis, au contraire, que l'on peut porter atteinte à la vie sous certaines conditions précisées par la loi. Autrement dit, la peine de mort peut s'avérer un acte tout à fait légal. En d'autres termes, cette peine est, d'ailleurs, maintenue en Tunisie bien qu'elle ne soit plus appliquée depuis 1991.

Par ailleurs, Monsieur Malik BOUMEDIENE estime que « la question de l'égalité entre homme et femme va trouver, pour la première fois, une assise constitutionnelle au sein de la Constitution de 2014. En effet, l'article 11 dispose que l'État s'engage à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes dans les domaines des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, conformément aux dispositions du nouveau texte constitutionnel »¹²⁴⁹. Il constate d'ailleurs que « l'État doit également s'engager à prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une juste représentation des femmes au sein du parlement. Il est intéressant d'observer qu'il ne s'agit pas seulement de reconnaître de nouveaux droits à la femme, mais la loi fondamentale fait obligation à l'État d'agir en ce sens. La nouvelle loi fondamentale garantit aussi le droit pour toutes les femmes d'accéder, sans discrimination, aux emplois publics et aux hautes fonctions de direction au sein de l'administration publique d'État ainsi que dans les institutions judiciaires »¹²⁵⁰.

A cela s'ajoute l'article 21, article qui précise que l'État garantit l'égalité pour les citoyens et les citoyennes dans les droits et libertés individuelles et collectives. Cependant, il aurait été juridiquement plus approprié, selon le professeur Rfaa BEN ACHOUR, d'asseoir le principe de l'égalité entre l'homme et la femme dans tous les domaines, notamment en matière d'héritage¹²⁵¹. Le droit de l'égalité à l'héritage demeure un sujet de débat très animé entre, d'une

¹²⁴⁶ Idem., p. 786.

¹²⁴⁷ Il est à noter que l'IVG a été légalisée en Tunisie depuis 1963. Cet acte est gratuit. Article 214 du Code pénal (modifié par la loi n° 65624 du 1er juillet 1965 et par le décret-loi n° 73-2 du 2 septembre 1973 ratifié par la loi n° 73-57 du 19 novembre 1973) précise que : « L'interruption artificielle de la grossesse est autorisée lorsqu'elle intervient dans les trois premiers mois dans un établissement hospitalier ou sanitaire ou dans une clinique autorisée, par un médecin exerçant légalement sa profession. Postérieurement aux trois mois, l'interruption de la grossesse peut aussi être pratiquée, lorsque la santé de la mère ou son équilibre psychique risquent d'être compromis par la continuation de la grossesse ou encore lorsque l'enfant à naître risquerait de souffrir d'une maladie ou d'une infirmité grave. Dans ce cas, elle doit intervenir dans un établissement agréé à cet effet. »

¹²⁴⁸ Idem., p. 787.

¹²⁴⁹ Malik BOUMEDIENE, « Les nouveaux mouvements constitutionnels dans le monde arabe (2011-2016) », Les Annales de droit 12/2018, p. 91.

¹²⁵⁰ Idem., p. 91.

¹²⁵¹ Rfaa BEN ACHOUR, op. Cit., p. 768.

part, les conservateurs, attachés à la référence à la doctrine religieuse de l'Islam, et, d'autre part, ceux qui défendent une référence aux instruments internationaux universels des droits de l'Homme.

b. Des droits et libertés fondamentales à conquérir

Le véritable progrès en matière de protection des droits de l'Homme dans la nouvelle Constitution de 2014 réside, essentiellement, dans l'article 49, véritable rempart qui exige que toute limitation des droits et libertés soit conditionnée par le respect de l'essence des droits, la proportionnalité et le degré de compatibilité avec les principes de l'État civil et démocratique. Cependant, l'analyse du texte de la nouvelle Constitution montre l'insuffisance, voire l'inexistence de certaines libertés. L'article 39 §1 qui prévoit que « l'enseignement est obligatoire jusqu'à l'âge de seize ans », illustre l'insuffisance de la consécration de ce droit à l'enseignement au vu des dispositions de la Convention sur les droits de l'enfant de 1989, ou encore du Code de protection de l'enfant de 1995, textes qui définissent l'enfant comme un être humain âgé de moins de dix-huit ans. De plus, il semble que cette disposition de l'article 39 §1 ait omis d'inclure l'accès des adultes à l'instruction et à la formation.

En outre, la question relative à l'égalité devant la loi et la reconnaissance du principe de non-discrimination en raison du sexe, bien qu'elle ait été consacrée dans l'article 21 de la nouvelle Constitution, n'est pas appliquée en matière d'héritage. C'est pourquoi le plan d'action 2013-2017 du partenariat privilégié avec l'UE précise, parmi les objectifs spécifiques à atteindre, la mise en œuvre du principe d'égalité entre l'homme et la femme dans les droits et les libertés civiles, politiques, économiques, sociales et culturelles¹²⁵². Même si, en avril 2014, le gouvernement tunisien a levé les réserves formulées lors de la ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ce qui apparaît, *a priori*, comme une bonne chose, la Tunisie a maintenu une déclaration générale indiquant qu'elle ne prendrait « aucune décision législative en conformité avec les exigences » de la convention si elles devaient se révéler incompatibles avec le chapitre premier de la constitution tunisienne, chapitre qui déclare que l'islam « est religion d'État »¹²⁵³. C'est ainsi qu'une Commission des libertés individuelles et de l'égalité (COLIBE) a été créée à l'initiative de l'ancien président de la république Beji CAID ESSEBSI, par le décret n° 111 du 13 août 2017, en vue d'élaborer un projet de loi à propos des libertés individuelles et de l'égalité, projet de loi

¹²⁵² Voir Plan d'action 2013-2017 sur :

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

¹²⁵³ Malik BOUMEDIENE, op. Cit., p. 108.

qui soit conforme à la fois à la nouvelle Constitution de 2014 et aux normes internationales des droits de l'Homme. Cette commission, composée en majorité par des experts des droits de l'Homme, s'est appuyée sur la réalité socio-économique de la Tunisie moderne, qui témoigne de la participation active de la femme à la production de la richesse, sans qu'elle puisse bénéficier des mêmes droits que l'homme en matière successorale. La COLIBE a proposé d'instituer le principe d'égalité entre frères et sœurs en matière successorale, ainsi que de permettre aux époux d'hériter à part égale en l'absence d'enfants, ou encore d'autoriser à la veuve de demeurer à vie au domicile conjugal, si ce dernier est indivisible entre héritiers. Le rapport définitif proposé par la COLIBE a suscité diverses polémiques concernant les propositions relatives à l'égalité de l'héritage. En fait, la matière successorale en Tunisie, bien qu'elle soit gérée par le Code de statut personnel, Code jugé moderne par rapport au reste des pays arabo-musulmans, est très influencée par la doctrine religieuse. Bien détaillées dans le *feqh* (doctrine de l'Islam), les règles de l'héritage sont expressément dictées dans le texte du Coran. C'est pourquoi les polémiques suscitées par le rapport définitif de la COLIBE ont été plutôt d'ordre religieux, politique et idéologique. Ainsi, ces propositions restent, à ce jour, un vaste projet de société à débattre, dans ses différentes dimensions juridico-politiques et socio-culturelles. En revanche, il est vraisemblable que les constituants, lors de la rédaction du texte de la Constitution de la deuxième République, ont évité de rentrer dans ce débat, et, malheureusement, un flou persiste dans le domaine de l'égalité homme/femme. Cela crée une faille sensible dans le texte suprême ; néanmoins, certains juristes y voient plutôt l'expression d'une « identité constitutionnelle »¹²⁵⁴. En fait, si au sein de l'Union européenne, « l'identité constitutionnelle » repose principalement sur les structures institutionnelles, dans la Constitution tunisienne, ce sont les références aux spécificités culturelles, liées à la tradition, l'histoire, la religion et généralement à la culture du pays, qui ont le dessus, au point que l'identité constitutionnelle tend à s'estomper dans une projection d'identité ethnique et culturelle¹²⁵⁵.

Le professeur Rafea BEN ACHOUR estime, quant à lui, que la faille dans le texte de la nouvelle Constitution tunisienne est due essentiellement à « *deux craintes majeures qui fragilisent déjà le texte en matière de droits et libertés : l'une est matérielle et consiste en la répétition dans les dispositions du préambule, du chapitre relatif aux principes généraux et au chapitre relatif aux droits et libertés de l'appartenance et l'enracinement dans la civilisation arabo-musulmane ; l'autre est formelle et a trait à la question de la place du droit international et des traités internationaux dans l'ordonnement juridique positif* »¹²⁵⁶.

¹²⁵⁴ Voir Tania GROPPi, op. Cit., p 9.

¹²⁵⁵ Idem., p. 10.

¹²⁵⁶ Rafea BEN ACHOUR, op. Cit., 788.

Par ailleurs, la question de l'homosexualité constitue également une faille dans le texte suprême. Les homosexuels courent toujours le risque d'être emprisonnés, comme cela a été le cas pour un jeune tunisien, condamné à un an d'emprisonnement ferme par le tribunal de première instance de Sousse, conformément à l'article 230 du Code pénal qui prohibe l'homosexualité. Cette situation a suscité beaucoup de critiques de la part des défenseurs de droits de l'Homme. Elle est liée à l'affirmation de l'Islam comme religion de la société tunisienne, ce qui sous-entend la référence implicite aux règles religieuses dans le texte de la nouvelle Constitution. L'article premier de Constitution précise que « *la Tunisie est un État libre, indépendant et souverain, l'Islam est sa religion, l'arabe sa langue et la République son régime* », et cet article n'a fait que réaffirmer l'article premier de la Constitution de 1959. C'est pourquoi certains juristes s'interrogent sur l'opportunité d'une telle indication : « *Ce rappel à l'ordre culturel et religieux est-il vraiment nécessaire, ou bien marquerait-il une coupure, une scission de la société en deux franges, les musulmans et les non musulmans, les bons musulmans et les mauvais musulmans, ou ce qu'un auteur appelle les « démocrates et les théocrates »*¹²⁵⁷. La référence à l'Islam dans le texte de la Constitution de 2014 a suscité, effectivement, de nombreux débats, notamment en ce qui concerne le champ du droit de la famille. L'article 7, qui figure dans le chapitre consacré aux principes généraux, précise que « *la famille est la cellule essentielle de la société, et l'État doit en assurer la protection* ». Néanmoins, la professeure Monia BEN JAMIA écrit : « *Permettre à la tunisienne de jouir pleinement de sa liberté de conscience dans le choix de son conjoint pourra être considéré par certains comme étant une atteinte au sacré. Cellule de base de la société, la famille est garante du maintien de l'identité arabe et musulmane de la Tunisie que plusieurs dispositions du préambule incitent à préserver tout comme d'autres dans le corps même de la constitution l'article 39 sur l'enseignement, en particulier. C'est l'homme qui transmet sa religion à la famille, le mariage de la tunisienne avec un étranger non musulman pourrait être considéré comme une menace à notre identité. Et on pourra invoquer le même argument s'agissant de l'héritage par des étrangers non musulmans de tunisiens musulmans ou de l'adoption de tunisiens par des étrangers non musulmans* »¹²⁵⁸. L'auteure conclut : « *Y a-t-il du nouveau en matière d'ordre public ?* » *Oui et Non. Oui, car les référents de l'ordre public ont changé, une constitution a pris la place d'une autre. Oui, parce que la constitution nouvelle invite plus que l'ancienne à concilier entre les divers droits et libertés qui y sont consacrés et le référent religieux et à ne pas établir de*

¹²⁵⁷ Rafea BEN ACHOUR, op. Cit. ; voir également Yadh Ben Achour, « L'action politique commune entre "démocrates" et "théocrates" dans le monde arabe », in *En hommage à Dali Jazi*, CPU, 2010, p. 131.

¹²⁵⁸ Monia BEN JEMIA, « Y a-t-il du nouveau en matière d'ordre public international ? », Communication présentée vendredi 7 février 2014 au colloque qui s'est tenu à la FSJPST, deuxièmes journées Mohamed CHARFI de DIP également sur : www.leaders.com.tn

*hiérarchie entre ces différentes valeurs. Non, parce que l'ambiguïté caractéristique de l'ordre public familial international ancien (laïc et religieux à la fois) demeure. Comme autrefois, l'unification de son contenu autour des valeurs des droits de l'homme, ne sera pas un long fleuve tranquille »*¹²⁵⁹.

B. La mise en œuvre de la Constitution de 2014 à l'épreuve de la transition démocratique

Comme disait le professeur Guy CARCASSONNE : « *Une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une nation ; une mauvaise peut entraîner son malheur* »¹²⁶⁰. La Constitution tunisienne de 2014, qui fait suite à une révolution populaire, n'est sûrement pas susceptible, à elle seule, de satisfaire tout le peuple tunisien, et de répondre à toutes les demandes exprimées dans les slogans qui ont émaillé le mouvement révolutionnaire. Néanmoins, le contenu de la nouvelle Constitution répond en grande partie aux revendications de la « Révolution de la dignité et de la liberté » de décembre 2010 - janvier 2011 en matière de droits de l'Homme. Les constituants ont bien fixé comme objectifs primordiaux l'instauration de l'État de droit, à travers l'équilibre des pouvoirs et le respect des droits et libertés fondamentaux. Cependant, l'épreuve de la période de transition démocratique et le caractère complexe d'un système démocratique en construction demeurent des obstacles majeurs pour la mise en œuvre de la Constitution de la Tunisie post-révolutionnaire ; c'est pourquoi toute l'attention des juristes porte sur la mise en œuvre des droits et libertés fondamentales énoncées par la Constitution. La mise en œuvre des dispositions constitutionnelles dans le domaine des droits de l'Homme, et la concrétisation des garanties constitutionnelles, demeurent impératives en vue de l'instauration d'un système juridique de respect des droits de l'Homme. C'est ainsi que l'article 49 de la nouvelle Constitution précise « qu'aucune révision ne peut porter atteinte aux acquis en matière de droits de l'Homme et de libertés garantis par la présente Constitution ». Cet article constitue une nouveauté inédite par rapport à la Constitution de 1959. Néanmoins, l'idée selon laquelle le texte de la Constitution protège les droits de l'Homme est soumise à une juridiction capable de garantir le contrôle de la constitutionnalité des lois, lois qui vont mettre en œuvre les droits de l'Homme énoncés dans le texte de la Constitution. En effet, la nouvelle Constitution de 2014 a innové en créant une Cour constitutionnelle : il s'agissait de dépasser l'échec de l'expérience du Conseil constitutionnel mis en place durant le règne de Ben Ali. Plusieurs experts tunisiens et européens estiment que la justice constitutionnelle est un

¹²⁵⁹ Idem.

¹²⁶⁰ Guy CARCASSONNE, « La Constitution », Paris, édition du Seuil, Coll. « Points », 2004, p. 33.

mécanisme important pour garantir la mise en œuvre des droits et libertés fondamentales énoncés dans la Constitution. Cependant, bien que la mise en place de la Cour constitutionnelle ait été différée pour diverses raisons, la justice constitutionnelle demeure un projet ambitieux, avec une réalité en demi-teinte (a), en outre, il s'agit d'une instance juridictionnelle indépendante placée à côté d'autres instances constitutionnelles indépendantes qui représentent l'espoir que les droits de l'Homme seront garantis (b)

a. La justice constitutionnelle : projet ambitieux et réalité en demi-teinte

Le texte de la nouvelle Constitution post-révolution en Tunisie est placé devant un défi majeur : incarner l'espoir de garantir l'État de droit et le respect des droits de l'Homme. Cette Constitution, comme l'a dit écrit le Professeur Sadok BELAID, « *certaines la considèrent comme la meilleure Constitution du monde, d'autres veulent, au contraire, la tuer avant de l'avoir mise à l'épreuve : en fait, la Constitution de 2014 ne mérite ni cet excès d'honneur ni cette indignité* »¹²⁶¹. Les apports de cette nouvelle Constitution sont, certes, multiples en matière de droits fondamentaux et de libertés publiques, mais assurer la transition démocratique dans un État qui a subi la dictature pendant plusieurs décennies constitue un défi incontestablement difficile à réaliser. C'est pourquoi, les constituants ont mis en évidence un enjeu délicat, celui de « protéger » la Constitution en assurant une application exemplaire des droits énoncés dans le texte suprême. C'est ainsi que le chapitre V, intitulé « du pouvoir juridictionnel », vient établir deux sections : la première est consacrée à la justice judiciaire, administrative et financière, alors que la seconde section traite de la Cour constitutionnelle. Il semble que « *Le choix du constituant tunisien de faire figurer la Cour constitutionnelle sous le chapitre du pouvoir judiciaire est contestable, dans la mesure où la Cour constitutionnelle n'est pas l'égale des autres juridictions de l'ordre judiciaire, administratif et financier mais leur est supérieure puisque ses « décisions s'imposent à tous les pouvoirs » selon l'article 121 §2 de la Constitution* »¹²⁶². La Cour constitutionnelle, définie comme une instance juridictionnelle indépendante, est composée, d'après la loi organique n°2015-50 relative à sa mise en place, de douze membres : quatre membres sont nommés par le président de la République, quatre autres par l'Assemblée des représentants du peuple et quatre membres restants, par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Les douze membres de la Cour constitutionnelle exercent leurs attributions pour un mandat unique de neuf ans. La Cour constitutionnelle est seule

¹²⁶¹ Sadok BELAID « La Constitution de 2014 et les prérogatives du président de la République », article publié sur les colonnes de Leaders Tunisie, 21 mars 2019.

¹²⁶² Rafea BEN ACHOUR, op. Cit., p. 789.

compétente pour contrôler la constitutionnalité des projets de lois qui lui sont soumis par le président de la République, par le chef du gouvernement, ou encore par trente élus de l'ARP (Assemblée de représentants du peuple), et ce dans un délai maximum de sept jours à compter de la date de l'adoption du projet par l'ARP. La Cour contrôle également la constitutionnalité du règlement intérieur de l'ARP, règlement qui lui est soumis par son président. De plus, la Cour est compétente pour contrôler les « projets de lois constitutionnelles » qui lui sont soumis par le président de l'ARP, selon les modalités prévues par l'article 144 de la Constitution, ou afin de contrôler le respect des procédures de révision du texte de la Constitution. Cette institution juridictionnelle, nouvelle en Tunisie, est compétente également pour contrôler la constitutionnalité des traités internationaux, qui lui sont soumis par le président de la République, avant la promulgation de la loi d'approbation. En revanche, l'innovation la plus importante est relative à la compétence suivante : le contrôle de lois qui lui sont soumises par les tribunaux, suite à une exception d'inconstitutionnalité qui répond à la demande de l'une des parties à un litige¹²⁶³. Dans ce cas, la Cour se limite à examiner les moyens invoqués sur lesquels elle statue dans un délai de trois mois, renouvelable une seule fois, sur la base d'une décision motivée de la Cour. Si la Cour constitutionnelle déclare l'inconstitutionnalité d'une loi, l'application de cette loi est suspendue, dans les limites de ce qui a été décidé par la Cour¹²⁶⁴. Il est à noter que les décisions de la Cour constitutionnelle sont rendues dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la date de recours pour inconstitutionnalité, et à la majorité absolue de ses membres. Les décisions sont motivées et s'imposent à tous les pouvoirs, et elles sont publiées au Journal officiel de la République tunisienne. Il faut préciser également que, si l'inconstitutionnalité de la loi est prononcée par la Cour constitutionnelle, le président de la République renvoie la loi, avant sa promulgation, à l'ARP pour une deuxième lecture, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle. Dans le cas de l'adoption du projet de loi par l'ARP, dans une version amendée après son renvoi, et lorsque la Cour a déjà affirmé sa constitutionnalité, le président de la République doit le transmettre à la Cour constitutionnelle avant la promulgation.

Le mécanisme instauré par la nouvelle Constitution de 2014 pour garantir la mise en œuvre des droits énoncés dans le texte suprême représente, de fait, un projet ambitieux en vue de protéger les droits et les libertés. C'est pourquoi la Professeure Salwa HAMROUNI affirme : « *l'installation de la Cour constitutionnelle est une urgence pour bâtir un réel Etat de droit et faire barrage à toutes velléités liberticides ou théocratiques* »¹²⁶⁵. En fait, la Cour

¹²⁶³ Idem, p. 789.

¹²⁶⁴ Idem, p. 789.

¹²⁶⁵ Salwa HAMROUNI, « A quand une mise en place de la Cour constitutionnelle ? Les expériences italienne et allemande comme exemple », article HuffPost Tunisie, 21 avril 2017.

constitutionnelle, et le pouvoir juridictionnel de manière générale, a pris une part importante dans le texte de la nouvelle Constitution tunisienne post-révolution, alors que ce même pouvoir avait été confisqué par le pouvoir exécutif en place durant le règne de Ben Ali, qui assurait une indépendance fictive de la justice. De plus, la création d'un Conseil constitutionnel comme un « organe consultatif » chargé d'examiner les projets de lois que lui soumet le président de la République en vertu du décret n° 87-1415 du 16 décembre 1987, n'avait précédemment qu'un seul rôle : donner un avis sur la conformité des lois à la Constitution. Le professeur Rafea BEN ACHOUR estime que « *nonobstant toutes les améliorations dont il a fait l'objet, le Conseil constitutionnel était toujours conçu et fonctionnait comme un organe consultatif auprès du président de la République pour assister ce dernier dans l'exercice de sa fonction de garant de la constitution* »¹²⁶⁶. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a été dissout après la révolution de 2011 par le décret-loi n° 2011-14 du 23 mars 2011, portant organisation provisoire des pouvoirs publics. Les constituants sont très attachés à l'idée d'une justice constitutionnelle fondée sur la Cour constitutionnelle comme instance juridictionnelle indépendante, afin de tourner la page du Conseil constitutionnel précédent. Cependant, l'article 148 §2 de la nouvelle Constitution précise : « *à l'exception de l'article 118, les dispositions de la deuxième section du Chapitre V relative à la Cour constitutionnelle entrent en vigueur dès l'achèvement de la nomination des membres de la première composition de la Cour constitutionnelle* », et, même si cela était prévu après la mise en place des institutions définitives, soit après les élections législatives et présidentielles de fin 2014, la Cour constitutionnelle demeure, à ce jour, toujours inexistante. Alors que le retard pris dans la mise en place de la Cour constitutionnelle est regrettable à cause, notamment, de la particularité de sa composition, une partie de ses compétences sont exercées, en attendant, par l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi. En effet, l'application de la loi organique portant création de la Cour constitutionnelle du 20 novembre 2015 est subordonnée à la mise en place du CSM. Bien que l'article 148 §5 de la Constitution prévoit que « *la mise en place du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) intervient dans un délai maximum de six mois à compter de la date des élections législatives* », ce délai n'a pas été respecté. De plus, l'adoption de la loi organique portant création du CSM du 15 mai 2015 a rencontré un recours en inconstitutionnalité devant l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi. Cette instance a déclaré l'inconstitutionnalité de la procédure d'adoption de la loi, et a décidé de renvoyer le texte à l'ARP pour une nouvelle délibération. Ainsi, un peu plus d'un an après les élections législatives de 2014, le CSM n'était toujours pas mis en place. Cet exemple illustre clairement

¹²⁶⁶ Rafea BEN ACHOUR, op. Cit., p. 790.

le blocage juridique, suite à la difficulté de la mise en œuvre de l'article 112 de la Constitution de 2014, article relatif au CSM qui assure le fonctionnement de quatre organes indispensables pour garantir l'indépendance de la justice : le Conseil de la magistrature judiciaire, le Conseil de la magistrature administrative, le Conseil de la magistrature financière et l'Assemblée plénière des trois Conseils de la magistrature. A cela s'ajoute, par conséquent, le retard de la mise en place de la Cour constitutionnelle, garante de la protection des droits et libertés énoncés dans le texte de la Constitution de 2014. C'est ainsi que, au-delà des failles d'ordre social, politique et économique dans la Tunisie post-révolution, s'ajoutent les carences d'ordre institutionnel : la non mise en place de mécanismes qui garantissent les droits et libertés, à commencer par la Cour constitutionnelle, dont l'absence (plusieurs années après l'adoption de la Constitution) pose un problème majeur, tant son rôle de garantie du respect de la Constitution par les pouvoirs législatif et exécutif est crucial¹²⁶⁷.

Par ailleurs, le partenaire européen a précisé dans le cadre unique d'appui UE-Tunisie (2017-2020), prévu par la programmation de l'Instrument européen de voisinage (2014-2020)¹²⁶⁸, que « Si des progrès importants ont été réalisés en matière de protection et promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la mise en œuvre effective de la Constitution et des engagements internationaux relatifs au respect des droits de l'Homme reste une priorité absolue de la transition, laquelle doit se traduire par des institutions opérationnelles et efficaces »¹²⁶⁹. C'est ainsi que l'Union affirme, plusieurs années après la promulgation de la nouvelle Constitution tunisienne, que le soutien de l'UE, à travers le statut de partenaire privilégié devrait s'attacher à répondre, notamment, à l'impératif d'assurer l'État de droit, *via* la mise en œuvre effective de la Constitution et des droits de l'Homme¹²⁷⁰. L'UE ne cesse d'insister sur une priorité : soutenir le processus d'harmonisation législative qui a été engagé, et ce afin de garantir le plein respect des droits de l'Homme garantis par la Constitution¹²⁷¹. En fait, parmi les objectifs fixés par le plan d'action de l'Instrument européen de voisinage, figurent l'indépendance du pouvoir judiciaire, conformément aux dispositions de la nouvelle Constitution tunisienne ; « un cadre juridique relatif aux instances constitutionnelles et indépendantes est aussi adopté, et ces instances sont pleinement opérationnelles »¹²⁷². Effectivement, si le partenaire européen insiste sur l'impératif de mettre en place des

¹²⁶⁷ Voir dans ce sens le rapport d'Euromedrights sur : <https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2019/07/Pour-une-vision-strat%C3%A9gique-tunisienne-du-partenariat-avec-l%E2%80%99Union-europ%C3%A9enne-.pdf>

¹²⁶⁸ Voir le document sur : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ssf-tunisia-c_2017_5637_1_annex_fr_v1_pl_944238.pdf

¹²⁶⁹ Idem., p. 2.

¹²⁷⁰ Idem., p. 2.

¹²⁷¹ Idem., p. 3.

¹²⁷² Idem., p. 8.

mécanismes de garantie des droits et libertés énoncés dans la Constitution, notamment la Cour constitutionnelle, c'est parce que cette instance juridictionnelle assure un contrôle mixte de la constitutionnalité des actes juridiques. D'abord, un contrôle *a priori* (préalable au caractère définitif de l'acte contrôlé) ; ensuite un contrôle *a posteriori* relatif aux actes définitifs du droit positif en vigueur. Cela confirme combien il est important que la Cour constitutionnelle soit mise en place, et ce afin de renforcer le contrôle des actes juridiques, pour faire barrage au recours à différentes lois consolidant le pouvoir exécutif, pratiques courantes durant plusieurs années avant la révolution de 2011. C'est pourquoi les juristes tunisiens, ainsi que les défenseurs des droits de l'Homme, ne cessent de déclarer l'urgence de la mise en place de la Cour constitutionnelle, loin de tous débats et divergences partisans ou politiques. Cette urgence est justifiée par l'insuffisance du contrôle exercé par l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de lois, instance qui est chargée exclusivement de contrôler la constitutionnalité des textes déjà votés par l'ARP, mais non encore promulgués. Il s'agit seulement d'un contrôle *a priori*, ainsi, et cette instance ne peut être saisie d'un recours en inconstitutionnalité que par le président de la République, le chef du gouvernement, ou par trente députés. En d'autres termes, cette instance provisoire ne peut pas s'auto-saisir, cela est d'autant plus sensible, que cette instance provisoire a suscité des doutes quant à sa capacité à assurer un vrai contrôle dans le sens du renforcement de l'État de droit¹²⁷³. Il en a été ainsi, par exemple, de l'article relatif à l'obligation faite aux listes de candidats aux élections législatives de comporter un nombre égal d'homme et de femmes, classés alternativement. Les saisissants reprochaient à la loi de n'avoir retenu que la parité verticale, c'est-à-dire l'alternance homme/femme au niveau seulement des têtes de listes. L'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de lois a rejeté le recours en estimant que l'article 46 de la nouvelle Constitution (relatif à l'égalité des chances entre l'homme et la femme) pose en matière de parité une simple obligation de moyens. C'est ainsi que, dans l'attente de la mise en place d'une Cour constitutionnelle, Cour capable de garantir les droits et libertés dans la Constitution de la deuxième République en Tunisie, les instances constitutionnelles indépendantes prévues par le chapitre VI de la Constitution représentent une lueur d'espoir.

¹²⁷³ Rfaaa BEN ACHOUR, op. Cit., p. 790.

b. Les instances constitutionnelles indépendantes : espoir de garantir les droits de l'Homme

Consacrer tout un chapitre aux instances constitutionnelles indépendantes dans la Constitution de 2014 se justifie par la volonté des constituants de rompre avec les pratiques de la corruption, le despotisme et la dictature qui s'étaient insinués dans toutes les sphères, et dans toutes les institutions en Tunisie, avant la révolution de 2011. Pendant plusieurs années, le régime de Ben Ali a exercé son pouvoir sur plusieurs institutions et appareils de l'État, notamment sur les élections, dont il avait en charge la gestion et la supervision. C'est pourquoi les constituants ont opté, tout d'abord, pour la consolidation du tissu institutionnel de l'État dans des domaines vitaux, notamment les droits et libertés garantis par la Constitution de 2014. Le choix a donc été fait, pour soustraire ces éléments vitaux de l'État de droit au pouvoir exécutif, de les confier à des instances constitutionnelles indépendantes, piliers de la deuxième République en Tunisie. De ce fait, l'ambition des constituants a été d'orienter le contrôle des domaines tels que les élections, la presse, les droits de l'Homme, la bonne gouvernance, ou encore la lutte contre la corruption, vers des instances constitutionnelles indépendantes du pouvoir exécutif. Ce recours aux instances constitutionnelles indépendantes se justifie également par l'inspiration des constituants : ils se sont inspirés, notamment, de l'Afrique du Sud, qui a connu, elle aussi, une période de transition démocratique. Dès lors, une commission des instances constitutionnelles a été créée, lors d'une séance plénière de l'Assemblée nationale constituante, avec une composition qui représente l'ensemble des différents courants politiques et partisans, ainsi que l'aide d'une expertise juridique. Le processus de création des instances constitutionnelles indépendantes a fait l'objet de débats et de consultations avec des experts en droit constitutionnel, des élections, des médias... Mais également de rencontres et de visites auprès des institutions européennes, telles que le Conseil de l'Europe, ou la Commission de Venise. Le choix des constituants de créer des institutions constitutionnelles indépendantes se justifie par la volonté de garantir la mise en œuvre de la Constitution de 2014, en la mettant à l'abri des éventuelles dérives du pouvoir exécutif. C'est ainsi que la nouvelle Constitution tunisienne est fondée sur un système démocratique qui précise la garantie de l'État de droit et des institutions. Cette nouvelle Constitution vise non seulement l'encadrement du pouvoir public et l'organisation des différents organes de l'État, mais elle donne aussi plus de champ au contre-pouvoir à travers l'établissement des instances constitutionnelles indépendantes. Les cinq instances indépendantes prévues par la Constitution tunisienne de 2014 - à savoir : l'Instance électorale, l'Instance de la communication audiovisuelle, l'Instance des droits de l'Homme, l'Instance du développement durable et des droits des générations futures et l'Instance de la

bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption - montrent que le principe de la séparation des pouvoirs et les notions de pouvoir et de contre-pouvoir sont devenus indissociables. La constitutionnalisation des nouveaux droits et libertés en Tunisie, tels que l'accès à l'information et la participation à la décision publique, favorisent l'appropriation de l'espace et de la vie publique par de nouveaux acteurs protéiformes, dont la faculté d'empêcher l'action politique est, de plus en plus, grandissante. Le professeur Fadhel BLIBECH relève que « ces instances constituent donc la catégorie la plus privilégiée des nouvelles personnes publiques spécialisées et, plus spécialement, des autorités publiques indépendantes, car leur indépendance est protégée par leur statut constitutionnel auquel ils se sont hissés par leur origine »¹²⁷⁴. L'article 125 de la Constitution de 2014 précise que « ces instances sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Elles sont élues par l'Assemblée des représentants du peuple à la majorité qualifiée et elles lui soumettent un rapport annuel, discuté pour chaque instance au cours d'une séance plénière prévue à cet effet ». L'article premier du chapitre VI est consacré aux dispositions communes à ces instances, puis chacune des cinq instances indépendantes se voit dédier un article distinct. En vue de mettre en œuvre l'article 125 de la Constitution, la loi organique n° 2018-47 du 7 août 2018, relative aux dispositions communes entre les instances constitutionnelles indépendantes, a été longuement discutée. En effet, l'utilité d'adopter cette loi posait la question de l'hétérogénéité des instances, vu les différences constatées quant à leurs champs d'intervention. Cette loi organique, qui a la même place, dans la hiérarchie des normes, que les lois spécifiques aux différentes instances, suscite une problématique de suprématie en cas de contradiction entre les deux normes. Cette loi organique a aussi été déclarée deux fois inconstitutionnelle par l'Instance Provisoire de Contrôle de la Constitutionnalité des projets de lois : en effet, elle a pu contenir des dispositions passibles d'hypothéquer l'indépendance des membres des conseils des instances à l'égard de l'ARP¹²⁷⁵.

Par ailleurs, l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), constitue une particularité par rapport aux quatre autres instances indépendantes établies par la Constitution de 2014. Cette instance a été créée en 2011, à des fins d'organisation des élections de l'Assemblée nationale constituante. Elle a été refondée par la loi n° 2012-23 du 20 décembre 2012 en vue d'améliorer ses compétences pour garantir le bon déroulement des élections. Bien que la création de l'ISIE soit antérieure à l'adoption de la nouvelle Constitution de 2014, il

¹²⁷⁴ Fadhel BLIBECH, « Les instances constitutionnelles indépendantes : une implémentation retardée et une indépendance menacée », Centre des études méditerranéennes et internationales, voir sur : <http://www.cemi-tunis.org/medias/files/bulletin-cemi-06-fr.pdf>

¹²⁷⁵ Idem., p. 5.

semble que l'intention des constituants ait été de consacrer l'Instance refondée en 2012 en tant qu'instance constitutionnelle visée par l'article 126 de la Constitution¹²⁷⁶.

De plus, le Conseil d'association Tunisie-UE a confirmé l'importance de cette instance constitutionnelle indépendante afin de garantir, entre autres, les droits civils et politiques des citoyens tunisiens. Le plan d'action 2013-2017, assorti du statut de partenaire privilégié accordé à la Tunisie, précise : « *Pour la période à venir, les parties centreront leurs priorités sur la mise en place d'un système électoral démocratique, notamment à travers la consolidation de l'indépendance et du fonctionnement de l' « Instance Publique indépendante » chargée de la gestion et de l'organisation des élections* »¹²⁷⁷. Le Parlement européen, de son côté, a salué la mise en place de l'ISIE en effectuant la mission de contrôle du bon déroulement des élections. L'importance de cette instance constitutionnelle indépendante est indiscutable dans un État en phase de transition démocratique, et ayant connu plusieurs décennies d'élections contrôlées par le ministère de l'Intérieur. Par le passé, les droits d'élire, de voter et de se porter candidat étaient pratiquement confisqués par les autorités en place. Il convient de signaler que l'ISIE se compose d'un Conseil et d'un organe administratif. Le Conseil de l'instance est composé de neuf membres élus par l'ARP, à la majorité des deux tiers, et pour un seul mandat de six ans. L'ARP élit également le président de l'ISIE parmi les neuf membres, à la majorité absolue de ses membres. Par conséquent, et à l'instar des différentes instances constitutionnelles indépendantes, l'ISIE est élue par l'ARP, à laquelle elle doit soumettre ses rapports d'activités annuels en séance plénière. Cela a incité certains juristes à critiquer sévèrement le fait que la nomination des instances indépendantes par le parlement, et sous son autorité, est de nature à amoindrir leur indépendance. Cependant, d'autres juristes suggèrent que, pour une démocratie naissante comme l'est la Tunisie, l'indépendance absolue de telles instances pourrait conduire à ce qu'elles prennent le pouvoir¹²⁷⁸. L'ISIE a certainement donné lieu à quelques polémiques concernant son indépendance par rapport au pouvoir législatif, et à l'autorité de ce dernier sur ses travaux. Néanmoins, il est vraisemblable que certaines critiques sont adressées plutôt à l'indépendance des membres de l'ISIE et, notamment, à son président, vis-à-vis des différents partis et personnalités politiques. Le débat semble inévitable dans une nouvelle République tunisienne en phase d'établissement de l'État de droit, mais aussi dans un contexte d'instabilité, tant juridique que socio-politique, caractérisée par des craintes de mainmise sur les instances constitutionnelles indépendantes, *via* des nominations partisans.

¹²⁷⁶ Idem., p 5.

¹²⁷⁷ Relations Tunisie-UE : Un partenariat privilégié, Plan d'action 2013-2017, p. 8, voir sur : https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr_0.pdf

¹²⁷⁸ Voir Jamel TOUIR, « Les organes indépendants dans la Constitution : bien-fondés politiques, processus de création et horizons », non publié.

Par ailleurs, les cinq instances constitutionnelles indépendantes constituent l'espoir de garantir la mise en œuvre des droits et libertés inscrites dans le texte de la nouvelle Constitution tunisienne. L'établissement de ces instances prouve à quel point les constituants sont soucieux de mettre en œuvre des garanties efficaces pour le respect des droits de l'Homme en Tunisie. Néanmoins, à ce jour, sur les cinq instances constitutionnelles indépendantes, deux seulement fonctionnent réellement. En plus de l'ISIE, l'Instance de la communication audiovisuelle, qui succède à la HAICA (Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle), a été créée par le décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, afin de confirmer la garantie de la liberté d'expression et d'information inscrite dans l'article 31 de la Constitution de 2014. Cette instance est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à son domaine d'activité.

Pour sa part, l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption devrait voir le jour prochainement, afin de remplacer l'Instance nationale de lutte contre la corruption créée par le décret-loi n° 2011-120 du 14 novembre 2011. Il ressort de la loi organique n° 2017-59 du 24 août 2017, loi relative à l'établissement de l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, conformément à l'article 130 de la Constitution de 2014, que cette instance dispose de larges pouvoirs, quasi-juridictionnels, afin de garantir l'État de droit, et de faire face à la corruption.

Concernant l'Instance du développement durable et des droits des générations futures, bien qu'elle n'ait pas vu le jour jusqu'à maintenant, le gouvernement a confié le projet de loi organique relatif à cette instance, présenté à l'ARP le 9 octobre 2018, en précisant que ladite instance sera chargée d'implémenter une méthodologie de démocratie participative, notamment en matière de développement durable. Le Conseil de cette instance constitutionnelle indépendante ne comporte qu'un président et deux membres, élus par l'ARP. De plus, contrairement aux autres instances constitutionnelles indépendantes, l'Instance du développement durable et des droits des générations futures comprend une assemblée appelée « Forum » qui regroupe un nombre important de membres (dépassant les 130) avec des représentants de groupes parlementaires, des organisations nationales et des ordres professionnels, des représentants d'associations, ainsi que des experts. Bien que cette instance constitutionnelle indépendante fasse montre d'une dynamique nouvelle dans la mise en œuvre de l'État de droit, cette instance connaît beaucoup de retard dans son implémentation. C'est également le cas de l'Instance des droits de l'Homme, qui témoigne de la difficulté de la mise en œuvre du chapitre II de la nouvelle Constitution tunisienne. L'article 128 de la Constitution de 2014 prévoit que *« l'Instance des droits de l'Homme contrôle le respect des libertés et droits de l'Homme et œuvre à leur renforcement ; elle formule des propositions en vue du*

développement du système des droits de l'Homme ». Cette instance illustre la volonté des constituants de renforcer les acquis dans le domaine des droits de l'Homme, et pour l'établissement d'un système des droits de l'Homme fondé sur les droits et libertés garantis par la Constitution. Cette instance constitutionnelle indépendante « *est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à son domaine de compétences* » conformément au même article 128 de la Constitution. Ce dernier précise également que « *l'Instance enquête sur les cas de violation des droits de l'Homme, en vue de les régler ou de les soumettre aux autorités compétentes* ». L'Instance indépendante des droits de l'Homme représente une lueur d'espoir pour garantir la mise en œuvre de la Constitution tunisienne en matière de droits et libertés, au vu de ses attributions et de son rôle de consultation, d'enquête et d'action en cas de violations des droits de l'Homme en Tunisie. C'est pourquoi le gouvernement a soumis à l'ARP, le 17 juin 2016, le projet de loi relatif à l'instauration de cette instance. Cependant, l'examen dudit projet par la Commission des droits et des libertés, au sein de l'ARP, n'a commencé que dix-sept mois plus tard, soit le 8 novembre 2017. Cette commission n'a achevé ses travaux que le 18 avril 2018, et le texte de la loi a été finalement voté en séance plénière, à l'unanimité. La loi organique n° 2018-51 du 29 octobre 2018, relative à l'Instance des droits de l'Homme, compte 59 articles, qui confirment d'abord l'octroi à cette instance de la personnalité juridique et de l'indépendance administrative et financière, ainsi qu'un pouvoir réglementaire dans le domaine de sa compétence. Cette loi organique charge l'Instance de toutes les questions relatives au respect, à la protection et au renforcement des droits de l'Homme. La loi précise également que l'instance doit aussi, conformément aux dispositions de l'article 128 de la Constitution, instituer un système de veille et d'enquête, afin de faire le suivi du respect des droits de l'Homme et de leur protection. Ce système intègre aussi des travaux qui visent à diffuser la culture des droits de l'Homme dans la société tunisienne.

Au demeurant, l'Instance des droits de l'Homme doit assurer le suivi de l'application des recommandations des organisations internationales spécialisées dans le domaine des droits de l'Homme. De surcroît, l'Instance doit coordonner ses actions avec d'autres instances intervenant dans le domaine des droits et libertés, notamment celles relatives à la lutte contre la torture. Il est important de signaler que l'instance est habilitée, en vertu de la loi organique relative à sa mise en place, à visiter de manière périodique, et sans information préalable, les centres de détention et d'arrêt et les institutions carcérales, ceci afin de s'assurer de l'absence d'infractions relatives au respect des droits de l'Homme. La loi autorise également l'Instance dans certains cas (notamment la torture et le traitement dégradant) à accéder à des informations habituellement couvertes par le secret professionnel ou médical. Il est clair que cette instance

est dotée d'un champ d'intervention plutôt vaste en matière de protection et de promotion des droits et des libertés énoncés dans la Constitution de la deuxième République tunisienne.

Par ailleurs, sur le plan structurel, l'Instance des droits de l'Homme est composée d'un organe de décision qui est le Conseil, et d'un organe d'exécution, appelé également « organe administratif ». Le Conseil de l'Instance est constitué de quatorze membres. Neuf membres sont élus par l'ARP, à la majorité des deux tiers de ses membres, sachant que, pour pouvoir devenir membre du Conseil de l'Instance, il faut présenter sa candidature à l'ARP pour l'une des catégories suivantes : juge administratif, juge judiciaire, avocat, médecin, et avoir dix ans d'expérience dans son domaine de spécialité¹²⁷⁹. Les cinq autres membres sont élus parmi les représentants de la société civile active dans le domaine de droits de l'Homme et, parmi ces membres il faut obligatoirement un spécialiste en psychologie, un spécialiste en matière de droits de l'enfant et un spécialiste en droits économiques et/ou sociaux. Tous doivent avoir dix ans d'expérience dans leur domaine de spécialité respectif. La loi a voulu que cette instance représente l'exemple du respect des droits de l'Homme dans sa structure : c'est pourquoi la commission électorale devra présenter à la plénière de l'ARP deux listes de quatre candidats pour chaque catégorie en respectant la parité homme/femme. Si le président de l'Instance élu par l'ARP est une femme, le vice-président sera obligatoirement un homme. Il faut noter, également, que les membres du Conseil de l'Instance des droits de l'Homme jouissent d'une immunité qui ne pourrait être levée que par un vote de l'ARP, et ce à la majorité absolue de ses membres. La loi précise aussi que les membres du Conseil de l'Instance peuvent être révoqués dans quatre cas précis : faute grave, condamnation définitive pour un délit, conflit d'intérêt permanent, dissimulation de l'existence d'un conflit d'intérêt. De plus la révocation d'un membre se fait par l'ARP après une demande motivée formulée par un tiers des membres du Conseil de l'Instance des droits de l'Homme. D'ailleurs, il est à noter que l'article 128 de la Constitution précise que les membres de l'Instance des droits de l'Homme sont « *indépendants, neutres, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans* ». Même si la loi organique confirme également le caractère d'indépendance et de neutralité, plusieurs critiques ont été adressées envers cette Instance, comme c'est le cas pour les différentes instances constitutionnelles indépendantes. Le professeur Fadhel BELIBECH affirme que « *deux problèmes majeurs sont posés par les instances constitutionnelles indépendantes, d'une part celui du retard dans l'adoption de leurs cadres juridiques respectifs et leur implémentation et d'autre part, les menaces, voir les atteintes, qui concernent leur indépendance* »¹²⁸⁰. En effet, l'Instance des droits de l'Homme n'a

¹²⁷⁹ Voir Fadhel BLIBECH, op. Cit., p. 6.

¹²⁸⁰ Idem., p. 2.

pas encore vu le jour, alors que la loi organique relative à son établissement a été adoptée. Les critiques portent essentiellement sur le manque de volonté politique du gouvernement pour l'implémentation de l'Instance, mais également sur des problèmes de fonctionnement de l'ARP, qui justifient le retard de la mise en place des différentes instances constitutionnelles indépendantes.

Il semble que le législateur souhaite prendre son temps, du fait que la Constitution ne prévoit pas de date butoir pour la mise en place des instances constitutionnelles indépendantes. De plus, seulement deux des quatre instances sont déjà dotées d'un cadre juridique : il s'agit de l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, et de l'Instance des droits de l'Homme (loi organique adoptée le 16 octobre 2018) ; cependant, les membres de leurs conseils respectifs ne sont malheureusement pas encore élus. Les cadres juridiques des deux autres instances n'ont toujours pas été adoptés, car ils sont encore à l'étape de projet à examiner par les commissions parlementaires compétentes. Le projet de loi organique relatif à l'Instance de la communication audiovisuelle a été déposé auprès du Parlement au début de l'année 2018 ; il est cependant très contesté par divers intervenants (journalistes, ONG spécialisées, syndicats...), qui y ont vu un recul en matière de liberté d'expression, notamment consacrée par le décret-loi n° 2011-116, et qui demandent, de ce fait, son retrait. Concernant le projet de loi organique relatif à l'Instance du développement durable et des droits des générations futures, il a été soumis à l'ARP le 9 octobre 2018, mais les discussions à l'ARP ne sont pas encore terminées.

Par ailleurs, le critère primordial de l'indépendance de ces instances demeure un sujet de polémique, au vu des liens existants entre ces instances constitutionnelles et l'ARP. En effet, le pouvoir d'élire les membres des Conseils de ces instances, ainsi que le contrôle du suivi de leurs travaux, pourraient affaiblir l'indépendance de ces instances par rapport au pouvoir législatif.

Sur le plan financier, l'autonomie des instances constitutionnelles indépendantes est entravée par des dispositions législatives¹²⁸¹. En effet, elles permettent aux instances constitutionnelles indépendantes d'élaborer librement leurs projets de budget, mais les astreignent à l'envoi dudit projet au gouvernement, lequel procède unilatéralement à son amendement en donnant la priorité à ses contraintes financières propres, au détriment des besoins financiers des instances. De plus, le projet de budget qui pourra être examiné par la commission des Finances à l'ARP pourrait être très différent de celui qui est préconisé par l'Instance, ce qui pourrait influencer sur la liberté et l'efficacité de l'action des instances.

¹²⁸¹ Idem., p. 4.

D'autre part, l'autonomie administrative des instances constitutionnelles indépendantes devrait normalement induire une libre production des actes administratifs à caractère réglementaire ou individuel. Cependant, les autorités de l'administration centrale de l'État limitent l'autonomie administrative de ces instances grâce à la technique de l'approbation, dont l'exercice à l'égard des actes administratifs des instances constitutionnelles indépendantes est habilité par le législateur. Grâce à la technique d'approbation, les autorités de l'administration centrale de l'État exercent un large contrôle qui excède celui de la légalité pour s'étendre à celui de l'adéquation desdits actes à l'intérêt général et aux objectifs préconisés par l'administration centrale de l'État¹²⁸². En fait, parmi les actes administratifs importants des instances constitutionnelles indépendantes, soumis à l'approbation des autorités de l'administration centrale de l'État, figurent les statuts des agents administratifs des instances constitutionnelles indépendantes qui doivent, en principe, prendre en compte les spécificités de leurs missions. Par conséquent, certains juristes proposent de rassembler « *l'ensemble du cadre juridique relatif aux Instances constitutionnelles indépendantes dans un Code* »¹²⁸³ afin de clarifier le cadre juridique et les champs de compétences des différentes instances. Le Conseil d'association a eu l'occasion d'évoquer l'état d'avancement de la mise en place des différentes instances constitutionnelles indépendantes, notamment l'instance des droits de l'Homme, lors de la 15ème session qui s'est tenue à Bruxelles. L'Union européenne a exprimé la volonté d'accompagner la mise en place de ces différentes instances constitutionnelles indépendantes, et de les soutenir dans l'exercice de leur mandat grâce, notamment, au fonds du programme d'appui aux instances indépendantes en Tunisie. La première réunion du comité de pilotage du programme d'appui aux instances constitutionnelles indépendantes s'est tenue le 11 janvier 2019 à Tunis, en présence des représentants de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et de la société civile tunisienne. Une enveloppe de plus de 5,5 millions d'euros a été débloquée pour une durée de trois ans (2019-2021). Ces fonds sont abondés conjointement par l'Union européenne à hauteur de 90%, et par le Conseil de l'Europe à 10%. A cela s'ajoute l'expertise européenne dans le domaine des droits et des libertés, afin d'aider l'État tunisien à mettre sur pied les différentes instances indépendantes, dans le contexte de la transition démocratique.

¹²⁸² Idem., p. 6.

¹²⁸³ Fadhel BELIBECH, op. Cit. p. 8.

Paragraphe 2 : Le statut de partenaire privilégié : un processus en cours

La conclusion d'un partenariat privilégié entre l'Union européenne et la Tunisie, en novembre 2012, a matérialisé un projet global d'accompagnement de l'Union aux réformes impliquées par la transition démocratique dans la Tunisie post-révolution. L'étude des mécanismes, notamment financiers, qui découlent de ce partenariat privilégié est révélatrice des efforts déployés par l'Union en vue de la réussite de l'établissement de l'État de droit et de la garantie des droits de l'Homme en Tunisie. Néanmoins, Monsieur Riadh JAIDANE confirme que « *malgré les efforts et les actions menées dans ce sens, l'approche européenne de partenariat n'a pas été une réussite totale et s'est avérée non seulement inégalitaire, mais en plus, elle ne répond pas totalement aux défis réels que rencontre la Tunisie qui dénote la persistance de tensions entre valeurs et intérêts* »¹²⁸⁴. En effet, cette situation a poussé les différentes instances de l'Union européenne, et, notamment, le Parlement européen, à se prononcer en faveur de mesures plus souples et mieux adaptées, afin d'accompagner la jeune démocratie tunisienne¹²⁸⁵. La période difficile que traverse la Tunisie sur la voie de l'établissement de l'État de droit et le respect des droits de l'Homme, avec des tensions internes traduites par des blocages politiques, la persistance de revendications sociales, les menaces terroristes, des conflits régionaux, ainsi qu'une situation économique délicate, aurait pu pousser le partenaire européen à proposer un traitement spécifique adapté à la réalité tunisienne post-révolution, dans le cadre de l'association et du partenariat privilégié. Il serait judicieux que la transition démocratique appelle un partenariat avec l'Union européenne beaucoup plus ambitieux, qui aille au-delà des mesures usuelles et « *passé au moins par un assouplissement des réformes imposées qui procèdent d'une conception purement européenne et qui requièrent des efforts importants pour le rapprochement à l'acquis communautaire, la modernisation des institutions et la mise à niveau des infrastructures* »¹²⁸⁶. C'est pourquoi, lors des réunions successives du Conseil d'association Tunisie-UE, l'Union a réaffirmé que l'appui à la transition tunisienne constitue une opportunité historique pour l'Union européenne de répondre de manière substantielle, efficace et positive aux défis posés tant à la Tunisie que par le « Printemps arabe », conformément à la réorientation de la politique de voisinage décidée en 2011¹²⁸⁷. D'autant plus que l'Union européenne a proposé l'utilisation de tous les instruments possibles afin de soutenir l'État tunisien, accompagner le processus électoral, promouvoir les droits de l'Homme, soutenir les réformes

¹²⁸⁴ Riadh JAIDANE, op. Cit. p. 135.

¹²⁸⁵ Idem., p. 135.

¹²⁸⁶ Idem., p. 136.

¹²⁸⁷ Relations Tunisie-UE : Un partenariat privilégié, Plan d'action 2013-2017, p.3, voir sur : https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr_0.pdf

démocratiques et socio-économiques, ainsi que pour renforcer l'intégration économique et commerciale. Cet engagement de l'Union européenne a été souligné dans la communication conjointe de 2016 « Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie » par Madame Frederica MOGHERINI, la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et l'ancien président tunisien Beji CAID ESSEBSI, lors d'une première visite historique, celle d'un président tunisien au Conseil européen. Même si, sur le plan du dialogue politique entre les deux partenaires, le processus de partenariat privilégié fonctionne correctement à travers les réunions du Conseil d'association Tunisie-UE, sur le plan juridique, une adaptation de l'approche relative au statut de partenaire privilégié devrait être mise en place, notamment en matière de droits de l'Homme. En fait, le partenaire européen affirme l'avènement d'un cadre juridique évolutif sur la base de la mise en œuvre du partenariat privilégié, conformément à l'article 8 TUE et aux aspirations de l'Union et de la Tunisie d'approfondir leurs relations¹²⁸⁸, en vue de concrétiser un espace de valeurs partagées (A). L'instrument européen de voisinage demeure le principal instrument financier de l'UE pour la coopération bilatérale avec la Tunisie en matière de droits de l'Homme. Cet instrument découle de la PEV, rénovée peu après la révolution tunisienne et le déclenchement du « Printemps arabe », qui constitue une base juridique d'identification de domaines d'intervention de l'aide de l'Union conformément aux priorités stratégiques du partenariat privilégié. Quelques années après la révolution tunisienne, et après la promulgation de la nouvelle Constitution en 2014, les aides de l'UE à la Tunisie ont considérablement augmenté, afin de soutenir la transition démocratique et la mise en œuvre de l'État de droit et la promotion des droits de l'Homme. Une planification pluriannuelle d'accompagnement de l'Union en faveur de la transition démocratique se traduit par des programmes d'action annuels. Cependant, la transition démocratique et l'établissement de l'État de droit sont tributaires de la situation économique de la Tunisie. C'est pourquoi l'objectif ambitieux du statut de partenaire privilégié de « tout sauf les institutions » a suscité plusieurs critiques concernant la garantie du respect des droits de l'Homme, comme condition indispensable du partenariat avec l'UE, avec l'intégration de la Tunisie dans le marché intérieur de l'Union. Les négociations entre les deux partenaires devraient aboutir à un Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), en vue de privilégier une intégration économique plus étroite entre les partenaires, permettre d'ancrer davantage la Tunisie à l'Union et asseoir les institutions étatiques dans le cadre de l'État de droit en soutenant la démocratisation¹²⁸⁹. Dès lors, l'Union européenne, avec son partenaire tunisien, fixe comme objectif du plan d'action 2013-2017 relatif au partenariat privilégié, une intégration économique et sociale élargie avec

¹²⁸⁸ Idem., p. 5.

¹²⁸⁹ Riadh JAIDANE, op. Cit., p. 136.

L'Union permettant d'édifier un espace économique commun¹²⁹⁰. Néanmoins, les négociations entre les deux partenaires portant sur la conclusion de l'ALECA témoignent de l'obligation d'impliquer un processus ambitieux de convergence normative sur l'acquis communautaire, et de couvrir des secteurs clés de l'économie tunisienne, tout en garantissant le respect des droits et libertés fondamentales. Ainsi, la question est de savoir si les deux partenaires s'orientent vraiment vers un espace économique commun (B).

A. Vers un espace de valeurs partagées

L'apport de la révolution tunisienne est indéniable dans la nouvelle approche du partenariat Tunisie-UE, notamment avec l'impact de la révolution de Jasmin sur la région méditerranéenne. C'est ainsi que, parallèlement à une nouvelle stratégie de l'Union européenne, développée dans le cadre du partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée, le renforcement des relations bilatérales avec la Tunisie passe également par l'octroi du statut de partenaire privilégié. Ce statut, bien qu'il demeure juridiquement flou, ne cesse de prouver qu'il est bien ancré dans l'accord d'association Tunisie-UE. En revanche, l'implication des différents instruments de la PEV rénovée, et la mise en œuvre de l'article 8 TUE, permet à l'Union d'établir de nouvelles approches de partenariat avec la Tunisie dans un contexte particulier. L'adoption de la nouvelle Constitution tunisienne de 2014, ainsi que les différentes réformes engagées dans le cadre d'une transition démocratique, ont été des facteurs déterminants pour évoquer la création d'un espace de valeurs partagées entre les deux partenaires. Dès lors, la succession des plans d'action, depuis l'accord du statut de partenaire privilégié à la Tunisie, montre une dynamique inédite concernant la question du respect des droits de l'Homme.

Force est de constater que les objectifs, les actions et les suivis relatifs à la question des droits de l'Homme apparaissent en tête des priorités du partenariat privilégié avec l'Union européenne. La mise en place des institutions paritaires, notamment la commission parlementaire mixte, témoigne à quel point la question du respect et de la promotion des droits de l'Homme est primordiale dans le cadre du partenariat Tunisie-UE. Cependant, la politique de l'Union n'a pas radicalement changé de méthode depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association avec la Tunisie, car les nouveaux projets et actions dans le cadre du partenariat privilégié ne montrent que l'application d'une conditionnalité politique renforcée (a). En effet, l'application de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE se voit consolidée grâce, notamment,

¹²⁹⁰ Plan d'action 2013-2017, op. Cit., p. 6.

à une PEV rénovée. Bien que l'Union européenne n'ait pas encore eu recours à la dimension coercitive de l'article 2 de l'accord d'association, elle continue de privilégier la méthode incitative avec la réalisation d'un bilan fondé essentiellement sur la conditionnalité politique. Nonobstant, dans ses relations avec la Tunisie, l'UE met en place des normes dans le domaine des droits de l'Homme *via* des règlements, des décisions, des stratégies communes, des décisions cadres, des lignes directrices, des conclusions, des communications... Ces instruments sont des actes juridiques imputables à l'organisation internationale qu'est l'Union européenne, et sont susceptibles de créer des obligations juridiques dans les conditions prévues par le traité de Lisbonne ou les différentes institutions européennes¹²⁹¹. Dès lors, l'équilibre dans les relations entre les deux partenaires semble compromis car la fixation du régime juridique de ces actes relève du droit de l'Union. D'autant plus que, au-delà de la conditionnalité politique imposée par l'Union européenne, c'est au partenaire européen que revient la définition et l'interprétation des dispositions conventionnelles des relations avec la Tunisie. Ce pouvoir transparait et se renforce au regard du droit mou (*soft law*) complémentaire (b), très présent en matière de droits de l'Homme dans le cadre du partenariat privilégié avec la Tunisie.

a. La Conditionnalité politique renforcée

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association Tunisie-UE, la conditionnalité politique exercée par l'Union constitue incontestablement un levier pour aider à élaborer des réformes et concrétiser leur mise en œuvre. L'accord d'association fonctionne, depuis son entrée en vigueur, sur le principe des contreparties. L'Union européenne a obtenu l'engagement de la Tunisie à mettre en œuvre des réformes législatives, politiques et structurelles en contrepartie, notamment, des mesures d'accompagnement instituées par les différents instruments financiers, en premier lieu l'instrument MEDA. Bien que cette conditionnalité ait montré ses limites au vu de la situation des droits de l'Homme en Tunisie durant le règne de Ben Ali, l'UE n'a fait que moduler la méthode de cette conditionnalité, sans abandonner le principe même de cette stratégie européenne en matière de droits de l'Homme. Suite à la révolution tunisienne et au grand mouvement de révolte qui a ébranlé la région méditerranéenne, l'UE a rénové sa PEV sans modifier radicalement, pour autant, la mise en œuvre de la conditionnalité politique, perçue par les partenaires de l'Union comme l'expression d'une stratégie hégémonique européenne. Désormais, la Conditionnalité politique est définie par la chercheuse Rosa BALFOUR, après la

¹²⁹¹ « Acte unilatéral des organisations internationales », in Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant / AUF, 2001, XLI-1198, p. 32.

rénovation de la PEV, comme « *Un ensemble complexe d'outils, comprenant la possibilité de poser des conditions aux demandes ; des liens entre les requêtes d'ordre politique et les incitations économiques ; l'attraction et la crédibilité de ces incitations afin qu'elles soient efficaces ; la capacité du système de l'Union et de ses États membres de coordonner et mettre en place des leviers incitatifs, en offrant une assistance et un soutien financier accru pour encourager des mesures progressives, et en décidant de sanctions pour l'absence de progrès* »¹²⁹². Cette définition confirme la complexité de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE et de sa mise en œuvre, en l'adaptant à la fois avec une nouvelle approche d'un partenariat privilégié, et avec le contexte de transition démocratique en cours, d'autant plus que la matière des droits de l'Homme est « fortement contaminée par la politique »¹²⁹³. L'accord d'association utilise notamment le dialogue politique pour prévenir la violation de ces droits. La Commission européenne a initié, à travers une série de communications, une approche nouvelle de la conditionnalité politique insérée dans l'article 2 de l'accord d'association, afin de favoriser l'enracinement durable de la question des droits de l'Homme de manière transversale dans tous les domaines du partenariat avancé avec la Tunisie. De plus, la conditionnalité politique doit s'adapter à la nouvelle vision du partenariat, ainsi qu'aux nouvelles réalités du terrain. L'établissement d'une politique européenne de voisinage réajustée à la lumière des événements qui ébranlent les PTM, suite à la révolution tunisienne, se concrétise dans deux communications conjointes de la Commission européenne et de la Haute représentante, respectivement du 8 mars 2011 et 25 mai 2011, qui donnent forme à une nouvelle approche de conditionnalité renforcée. En effet, la conditionnalité politique jouit désormais d'un contenu dense¹²⁹⁴, émanant des traités, notamment les articles 208 et 215 TFUE¹²⁹⁵, ainsi que de la jurisprudence¹²⁹⁶. L'élément de conditionnalité n'était, depuis le

¹²⁹² Rosa BALFOUR, « La PEV et son instrument de conditionnalité politique : inefficace ? », 21 octobre 2018, article sur : <https://www.taurillon.org/la-pev-et-son-instrument-de-conditionnalite-politique-inefficace>

¹²⁹³ Karel VASAK, « La réalité juridique des droits de l'homme », in Karel VASAK (dir.), *Les dimensions internationales des droits de l'homme : manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme dans les universités*, Paris, Unesco, 1978, p. 1-9, p. 1. L'auteur souligne que « *la matière des droits de l'homme se trouvait, en effet, dans cette zone indécise où les ombres inquiétantes du politique chassaient les lumières du droit pur, à la technique duquel le juriste rompu à l'analyse des codes centenaires donnait rapidement la préférence* ».

¹²⁹⁴ O. JACQUEMIN, *La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'homme ? Mise en œuvre, critique et bilan*, CRIDHO Working Paper 2006/03, p. 4.

¹²⁹⁵ L'article 208§1TFUE dispose que « La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union [...] ». De même, l'article 215 TFUE prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, en guise de sanctions ou de mesures restrictives à destination d'États qui ne respectent pas les principes démocratiques. Cette disposition étend l'application des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou entités non étatiques.

¹²⁹⁶ Voir : CJCE, 17 octobre 1995, arrêt *Fritz Werner Industrie-Austrustrungen GmbH c/Allemagne*, n° C-70/94, D. 1995. 240, Rec. CJCE I-3189; Arrêt *Portugal c/ Conseil* du 3 décembre 1996, aff. C-268/94, Rec. CJCE I-6177.

lancement de la PEV en 2004, qu'un outil de définition des priorités économiques et des plans d'action subséquents, outil prévu pour s'assurer, pour le pays partenaire, d'un nombre suffisant d'incitations à mener des réformes en matière de droits de l'Homme. Cependant, à la suite de la révolution tunisienne de 2011, l'UE a introduit une approche « plus pour plus » et « moins pour moins », dans le but de faire pression sur son partenaire pour qu'il s'engage plus résolument en faveur des valeurs des droits fondamentaux et de libertés¹²⁹⁷. Désormais, le soutien de l'UE dans le cadre du partenariat est conditionnel : il dépendra des progrès effectués dans le sens de la construction et de la consolidation de la démocratie, ainsi que dans l'établissement de l'État de droit et le respect des droits de l'Homme, depuis la réforme de la PEV en 2011. Cette nouvelle approche de la politique européenne de la conditionnalité relative à la question des droits s'inscrit dans un cadre général et global intitulé « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation »¹²⁹⁸. Dès lors, une nouvelle forme de conditionnalité voit le jour, couvrant plusieurs dimensions : respect des droits de l'Homme, en application stricte de l'article 2 de l'accord d'association, démocratie pluraliste, établissement de l'État de droit, et intégration régionale. Cette conditionnalité politique renforcée, à travers l'élargissement de son champ d'application, est consolidée par la nouvelle PEV. En effet, hormis l'article 8 TUE, l'UE se fonde sur la conditionnalité politique qui apparaît comme un axe majeur de la PEV dans les articles 208 et 215§1 du TFUE. Cette nouvelle conditionnalité devrait créer « un changement fondamental dans les relations de l'Union avec ses partenaires, qui s'engagent dans les réformes spécifiques et mesurables »¹²⁹⁹. Il s'agit concrètement d'une « stratégie incitative fondée sur la plus grande différenciation : les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes pourront compter sur le soutien plus important de la part de l'UE (...) les aides seront allouées ou recentrées lorsque des pays prennent du retard dans la mise en œuvre des programmes de réformes approuvés ou s'ils en réduisent la portée »¹³⁰⁰. Il semble que l'Union ait choisi de dépasser les failles de la conditionnalité politique d'avant la révolution tunisienne, qui avait montré son échec au vu de l'objectif fixé par l'accord d'association Tunisie-UE et des instruments de la PEV destinés à la Tunisie. C'est ainsi que le Parlement européen a dressé un bilan très sévère de l'action de l'Union concernant la question des droits de l'Homme dans le cadre de la PEV. Le Parlement européen affirme que l'UE a, en effet, privilégié les objectifs de la sauvegarde de ses frontières, ainsi que la stabilité et la sécurité, au détriment des principes démocratiques et de la défense des droits de l'Homme¹³⁰¹. A cela s'ajoute également le non

¹²⁹⁷ Rosa BALFOUR, op. Cit. p. 2.

¹²⁹⁸ COM(2011) 303, « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », du 25 mai 2011.

¹²⁹⁹ COM(2011) 200 final., p. 6.

¹³⁰⁰ Idem., p. 7.

¹³⁰¹ Voir Résolution du Parlement européen du 7 avril 2011 sur la révision de la politique européenne de voisinage – dimension méridionale, P7_TA(2011)0154.

recours à la dimension négative de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, et ce durant plusieurs décennies. Néanmoins, la nouvelle conditionnalité configurée dans le cadre du partenariat privilégié avec la Tunisie ne fait pas non plus allusion au recours à la méthode punitive en cas de violation des droits de l'Homme. Il s'agit là d'une continuité de la pratique incitative concernant la question du respect desdits droits. Cependant, la conditionnalité politique élargie dans son champ d'application confirme également que la conditionnalité politique incitative peut induire des sanctions/pénalités. Ainsi, les aides relatives à l'accompagnement de la Tunisie dans la mise en œuvre de l'État de droit et des droits de l'Homme pourraient être ré-allouées ou recentrées. Dès lors, la mise en œuvre effective du principe de conditionnalité devrait conduire à considérer l'hypothèse d'une baisse de l'aide de l'Union, en cas de violations des droits de l'Homme, comme une approche « moins pour moins ». En d'autres termes, si la nouvelle approche de la conditionnalité accorde moins de place aux mesures coercitives découlant de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, l'Union envisage une utilisation plus large de sanctions ciblées, à travers des mesures de restriction pour lutter contre le non-respect des droits de l'Homme.

Par ailleurs, la nouvelle conditionnalité politique consacrée dans le cadre du partenariat privilégié entre la Tunisie et l'Union européenne est mise en œuvre, plus que jamais, dans le dialogue politique. Mené de façon continue à travers les réunions successives du Conseil d'association, ce dialogue doit être, conformément à l'article 8 TUE, global, équilibré et approfondi. Néanmoins, les deux partenaires étant conscients du déséquilibre structurel des relations, vu, notamment, la complexité de la transition démocratique, le dialogue politique vise à rétablir l'équilibre *via* une vision partagée du partenariat stratégique privilégié. Ce dialogue politique doit surtout prévenir la violation des droits de l'Homme et l'application de la conditionnalité négative de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE. Nonobstant, l'article 2 de l'accord d'association relève pourtant le rôle central du dialogue politique. Ce faisant, le dialogue politique entre les deux partenaires s'attache à la question des droits de l'Homme.

Par ailleurs, le dialogue politique doit permettre une coïncidence des intérêts respectifs de chacun des partenaires, et éviter toute forme d'interventionnisme paternaliste de la part de l'UE, ou toute assimilation à une quelconque forme de néocolonialisme, car le dialogue politique doit être avant tout appréhendé comme un véritable échange, au service d'objectifs clairs et d'intérêts communs. Le dialogue ne peut, en aucun cas, être fondé sur des diktats, visant à répondre aux seules exigences de la politique étrangère de l'Union européenne¹³⁰². Dès lors, la conditionnalité politique, dans le cadre du partenariat privilégié entre la Tunisie et l'UE, doit

¹³⁰² Alexandra BELLAYER-ROILLE, « Le "partenariat stratégique" au service de la paix », in Danielle PERROT (dir.), p. 291.

être tenue, entre autres, par les différents intervenants en matière de dialogue politique cités dans l'article 5 de l'accord d'association. Ces intervenants se situent à plusieurs niveaux : le niveau ministériel au sein du Conseil d'association, le niveau des hauts fonctionnaires représentant la Tunisie, le Conseil européen, la Commission et le haut représentant de la politique extérieure de l'UE, ainsi que les voies diplomatiques. Le statut de partenaire privilégié octroyé à la Tunisie a donné lieu à un renforcement du dialogue politique à travers de nombreux acteurs dont la commission parlementaire mixte et la représentation de l'Union européenne en Tunisie. Au demeurant, sur le plan du périmètre de ce dialogue politique, il semble que le champ d'application de la conditionnalité ait été remarquablement élargi, permettant ainsi un étalement du périmètre de l'article 3 de l'accord d'association Tunisie-UE. L'article 4 de l'accord d'association prévoit que « *le dialogue politique porte sur tous les sujets présentant un intérêt commun pour les parties* », et la douzième réunion du Conseil d'association Tunisie-UE a été l'occasion de préciser que le dialogue politique est structurel, tout comme la question des droits de l'Homme. Le dialogue porte sur l'ensemble des objectifs et finalités définis par l'accord d'association et les plans d'action du partenariat privilégié, ainsi que sur toutes les questions d'intérêt commun. Dit autrement, la conditionnalité politique devrait être présente dans tous les aspects du dialogue politique engagé par les deux partenaires, à savoir les politiques économiques et sociales, la question des règles de concurrence, ainsi que des points thématiques comme l'égalité homme/femme, les migrations...

Par conséquent, le renforcement de la conditionnalité politique *via*, d'une part, son omniprésence dans les différents domaines du partenariat et, d'autre part, un dialogue politique qui fait intervenir une multitude d'acteurs, pourrait créer non seulement un déséquilibre entre les partenaires, mais aussi une divergence de visions. En effet, l'Union cherche à rendre le dialogue politique moins dense et moins complexe à travers les différentes structures qui encadrent le dialogue ; il s'agit également de favoriser la dimension participative, notamment avec l'avènement de la commission parlementaire mixte, pour accroître la transparence, et réduire la vision unilatérale des relations avec la Tunisie. Nonobstant le fourre-tout d'acteurs et la quête perpétuelle de l'équilibre dans le partenariat, le dialogue politique fondé sur la conditionnalité demeure déséquilibré. La présence d'une multitude de dispositifs institutionnels pour mener le dialogue et mettre en œuvre la conditionnalité politique est préjudiciable : cette profusion complique la sauvegarde de l'équilibre conventionnel, car, pour qu'il soit efficace et utile, le dialogue politique nécessite un représentant unique de part et d'autre. Si la multiplicité des acteurs du dialogue politique est présentée par l'Union comme le gage d'une mutation du partenariat avec la Tunisie, elle favorise, néanmoins, le déséquilibre, car l'UE peut ainsi exploiter la pluralité des acteurs et leur divergence d'intérêts pour imposer ses visions

concernant la question des droits de l'Homme. De plus, ce déséquilibre s'est accentué avec la mise en place du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et du service européen pour l'action extérieure (SEAE). Cette réorganisation interne de l'Union, pour assoir sa légitimité internationale, a inévitablement des répercussions sur le partenariat avec la Tunisie, tout comme l'élargissement des domaines du dialogue et l'omniprésence de la conditionnalité politique.

De surcroît, la diversification des domaines du dialogue politique a, certes, pour objectif de couvrir des domaines importants des relations avec la Tunisie afin de prévenir la violation des droits de l'Homme et de consolider la transition démocratique ; néanmoins, force est de constater que les deux partenaires se sont arrêtés sur les questions de sécurité, notamment la lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine, questions qui répondent plus aux intérêts spécifiques de l'Union. En dépit de l'essence conventionnelle du dialogue politique dans le cadre du partenariat privilégié et de l'idiosyncrasie équilibrante de celui-ci à travers la création d'un espace de valeurs partagées, on ne peut que relever le caractère « unidirectionnel » de ce partenariat.

Par ailleurs, bien que la conditionnalité politique soit renforcée, d'autant plus présente dans la quasi-totalité des domaines du partenariat Tunisie-UE, et ce malgré le statut différencié et avancé accordé à la Tunisie, est-il judicieux de parler d'un espace de valeurs partagées au vu du déséquilibre entre les partenaires ? La Tunisie en phase de transition est placée devant des défis multiples et interconnectés : la consolidation de sa démocratie à travers, notamment, la mise en œuvre de la Constitution de 2014, une situation socio-économique difficile, ainsi que des menaces terroristes dans un contexte régional très fragile. Cette situation rend le dialogue politique avec l'Union encore plus déséquilibré, et risque de fragiliser les objectifs recherchés par la conditionnalité politique. C'est pourquoi certains juristes estiment que la transition démocratique, exceptionnelle en Tunisie, nécessite un traitement exceptionnel de la part du partenaire européen afin de garantir le processus d'établissement de l'État de droit, et de créer un véritable espace de valeurs partagées avec l'Union. Ce traitement exceptionnel pourrait être effectué *via* le renforcement de la *soft law*, en prenant en compte le contexte difficile de transition en Tunisie.

b. Le « droit mou » complémentaire

En vue de créer un réel espace de valeurs partagées avec la Tunisie post-révolution, l'Union européenne, avec l'adoption d'une nouvelle approche de la conditionnalité relative à la question

des droits de l'Homme, semble favoriser la démarche incitative, non seulement à travers les instruments juridiques du partenariat privilégié, mais aussi par des instruments « para-juridiques »¹³⁰³ complémentaires. En effet, des normes « atypiques ou officieuses »¹³⁰⁴, ou encore ce que le professeur Claude BLUMANN nomme le droit « infra-normatif »¹³⁰⁵, sont fortement présentes dans le cadre du partenariat privilégié. Bien que ces normes communément reconnues comme *Soft law*, ou « droit mou », fassent l'objet de débats dans la doctrine, notamment dans les écrits des positivistes du droit, elles renvoient néanmoins aux actes « *non contraignants mais non dépourvus d'effet de droit* »¹³⁰⁶. Ces actes regroupent « *les règles dont la valeur normative serait limitée soit parce que les instruments qui les contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires, soit parce que les dispositions en cause, bien que figurant dans un instrument contraignant, ne créeraient pas d'obligations de droit positif, ou ne créeraient que des obligations peu contraignantes* »¹³⁰⁷. Cependant, les droits de l'Homme entretiennent des rapports approfondis et privilégiés avec ce « droit mou », comme le confirmait la professeure Mihaela ANCA AILINCAI : « *contrairement à d'autres secteurs du droit, en matière de droits de l'homme tout a commencé avec la soft law. Ce n'est qu'ensuite que le droit des droits de l'homme s'est "durci", s'est juridicisé (les droits ont été consacrés dans des textes de droit positif) et s'est juridictionnalisé (les droits ont été garantis par les juges)* »¹³⁰⁸. Dès lors, la promotion des droits de l'Homme dans les relations extérieures de l'Union européenne est pénétrée par la *soft law*¹³⁰⁹. C'est ainsi que, à travers les résolutions, les règlements intérieurs, les lignes directrices, les directives de négociation, les déclarations, les délibérations, les conclusions et les communications, le droit mou se manifeste à toutes les étapes des relations entre l'Union européenne et la Tunisie : de la production des droits de l'Homme à leur application, du droit conventionnel associatif au droit dérivé associatif. Il est vrai que la présence accrue du « droit mou » dans le processus de partenariat Tunisie-UE n'est pas nouvelle : elle existe depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association ; néanmoins, suite à la

¹³⁰³ Fabien LE BOT, « La *soft law* et les procédures d'adoption des actes de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, n° 576, mars 2014, p. 137-143, p. 137.

¹³⁰⁴ Dorian GUINARD, « À propos du *soft law* en droit de l'Union européenne : analyses théorique et pratique », *Revue de l'Union européenne*, n° 573, décembre 2013, p. 609-617, p. 609, p. 610.

¹³⁰⁵ Claude BLUMANN, « Colloque international des jeunes chercheurs, la *soft law* en droit de l'Union européenne – Rennes 24-25 juin 2013, Conclusions », *Revue de l'Union européenne*, n° 577, avril 2014, p. 225-232, p. 226.

¹³⁰⁶ Julien CAZALA, « Le *Soft Law* international entre inspiration et aspiration », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. n° 66, 2011/1 (Volume 66), p. 41-84, p. 41-42

¹³⁰⁷ Voir « *Soft law* », in Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, XLI-1198 p. 1039.

¹³⁰⁸ Mihaela ANCA AILINCAI, « *Soft law* et droits fondamentaux », Actes du colloque de Grenoble du 4 et 5 février 2016, Publication de la Fondation René Cassin, 2017, p. 19.

¹³⁰⁹ Josiane AUVRET-FINCK, « Homme (droits de l') – L'optimisation de l'action extérieure de l'Union en matière de promotion et de défense des droits de l'homme », in *Abécédaire de droit de l'Union européenne : en l'honneur de Catherine FLAESCH-MOUGIN*, Rennes, PUR, Coll. Droits européens, 2017, p. 253-262, p. 255.

conclusion du partenariat privilégié et à l'intensification du dialogue politique, la présence des normes du « droit mou » est désormais très accentuée. Le professeur Maurice KAMTO relève une « maladie », une « logorrhée juridique », du « droit mou », qui permet de préserver autant que possible la liberté européenne sur les obligations conventionnelles des relations¹³¹⁰. En revanche, il faut noter que les dispositions du « droit mou » en matière de droits de l'Homme ne sont pas propres à l'UE et à ses pratiques normatives, car les instruments relatifs aux droits de l'Homme donnent une place importante aux dispositions de *soft law* en droit international public¹³¹¹. Cependant, au-delà du recours de l'UE au « droit mou » dans les procédures d'adoption des actes européens, des accords externes et des dispositions PESC¹³¹², celui-ci entre également dans la catégorie des actes unilatéraux « hors nomenclature » ou actes « atypiques », c'est-à-dire les actes « informels » des institutions de l'Union¹³¹³. Pour le professeur Denys SIMON ces actes, de manière générale, « ont vocation à exprimer une position ou un engagement politique, et ne sont pas susceptibles comme tels de produire des effets de droit »¹³¹⁴, sauf appréhension contraire de la part de la Cour de justice. Ces actes « informels » se traduisent dans les relations entre l'Union et la Tunisie par une fonction « programmatoire » et une fonction « déclaratoire »¹³¹⁵ ; ils ont une fonction structurante et partielle du partenariat car ce sont des actes qui viennent définir et appliquer les concepts employés touchant de près ou de loin à la question des droits de l'Homme. D'autant plus que ces actes visent à préciser ou à interpréter le cadre conventionnel du partenariat Tunisie-UE. La Commission européenne bénéficie d'un rôle central dans l'établissement, l'interprétation et l'application des actes du « droit mou » relatif au partenariat avec la Tunisie. Toutefois, le Conseil européen demeure l'institution pionnière en la matière car il constitue le guide des relations entre l'Union européenne et la Tunisie *via* ses conclusions. Ces deux institutions de l'Union, ainsi que les institutions paritaires dans le cadre du partenariat privilégié, ne cessent de donner une place grandissante au « droit mou », et à son influence sur les rapports entre les deux partenaires, comme sur les objectifs du partenariat. Il faut signaler que les textes relatifs aux droits de l'Homme dans les relations entre l'Union européenne et la Tunisie illustrent une « dispersion

¹³¹⁰ Maurice KAMTO, « *Requiem pour le droit international du développement* », in Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, Habib GHERARI, Rahim KHERAD, *Droit, liberté, paix, développement : mélanges en l'honneur de Madjid BENCHIKH*, Paris, A. Pedone, 2011, p. 493-507, p. 498.

¹³¹¹ Julien CAZALA, « Les tentatives de densification normative en droit international public. L'exemple de l'activité des organes de contrôle dans le domaine des droits de l'homme », in Catherine THIBIERGE et alii (dir.), *La densification normative : découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, p. 373-384.

¹³¹² Marie-Cécile CADILHAC, « *Soft law* et procédure de conclusion des accords externes de l'Union européenne : illustration d'un paradoxe », *Revue de l'Union européenne*, n° 576, mars 2014, p. 144-151.

¹³¹³ Idem., p. 149.

¹³¹⁴ Denys SIMON, « Actualité des relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies : coopération, tensions, subsidiarité ? », Paris, A. Pedone, IREDIES, Coll. Perspectives internationales, 2014, p. 335.

¹³¹⁵ Idem., p. 336.

des normes », avec une variété qui se caractérise par une grande complexité, par la prolifération et l'instabilité¹³¹⁶.

D'un côté, la Commission européenne, en promouvant l'intérêt général de l'Union, gère, exécute et coordonne les programmes et instruments financiers extérieurs de l'Union conformément à l'article 17 §1 TUE. La Commission joue un rôle clé dans le partenariat privilégié avec la Tunisie ; institution « *sui-generis* par excellence », elle constitue « l'élément le plus original du régime de l'UE »¹³¹⁷ à travers une multitude d'actes non prévus par la nomenclature officielle tels que les communications, les programmes d'action, les codes de conduites ou encore les lignes directrices. C'est ainsi que, tant dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE qu'en ce qui concerne le droit dérivé applicable, il n'est pas possible de relever de définition des droits de l'Homme, de l'État de droit, de la bonne gouvernance ou des autres composantes de ces droits. Ce sont les communications de la Commission européenne qui viennent définir, préciser et interpréter le droit conventionnel et dérivé applicable dans le cadre du partenariat. Ces communications font partie des actes atypiques unilatéraux qui consacrent une utilisation stratégique de la *soft law* et de la vision européenne du cadre coopératif avec la Tunisie¹³¹⁸. Les différentes communications de la Commission, après la conclusion du partenariat privilégié avec la Tunisie, constituent des études sur les domaines du partenariat, avec des règles établies pour justifier la mise en œuvre du statut de partenaire privilégié. La pratique courante de gestion des fonds européens destinés à la Tunisie pour l'accompagnement de la transition démocratique, est de manière générale encadrée par la Commission à travers des dispositions conventionnelles et unilatérales relatives à la question des droits de l'Homme. Ces actes constituent ainsi une base interprétative et justificative des programmes relatifs au partenariat privilégié. Il est désormais très clair que ce droit « mou » dérivé européen est projeté dans les relations avec la Tunisie au regard de la déficience normative des actes des institutions paritaires. Par ailleurs, la Commission européenne donne un sens concis aux dispositions conventionnelles du partenariat

¹³¹⁶ Bernard STIRN, « La dispersion des normes », *RDP*, n° 1, 2017, p. 5-9, p. 5-7.

¹³¹⁷ Olivier COSTA, Nathalie BRACK, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Université de Bruxelles, Coll. UB Lire Références, 2e édition, 2014, 384 p., p. 104.

¹³¹⁸ Nicolas PIGEON, « La *soft law* dans la construction de la politique européenne en matière d'investissements internationaux », *Revue de l'Union européenne*, n° 577, avril 2014, p. 201-208, p. 204.

relatives aux droits de l'Homme¹³¹⁹, à l'État de droit¹³²⁰, aux principes démocratiques¹³²¹ et à la clause élément essentielle de l'accord d'association Tunisie-UE. De ce fait, la Commission n'a pas qu'un simple pouvoir de gestion de la coopération et du partenariat avec la Tunisie, mais elle interprète les concepts par l'utilisation du contenu des traités européens sur la notion des droits de l'Homme. Par conséquent, les communications de la Commission s'inscrivent en faveur de la production de normes juridiques mieux calibrées par rapport aux objectifs réglementaires poursuivis dans le cadre du partenariat Tunisie-UE. Elle propose ainsi sa définition du concept en fonction des objectifs qu'elle poursuit. Le cas de l'intégration régionale permet d'appréhender, sans ambiguïté, cet état de fait à travers la communication relative à une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation¹³²². De plus, dans le cadre de son programme pour l'efficacité de l'approche en matière de droits de l'Homme et de démocratie¹³²³, la Commission se fonde sur l'article 21 TUE pour définir l'Union comme « *une force mondiale au service des droits de l'Homme* ». Cette approche européenne en matière de droits de l'Homme est une approche « descendante (*top-down*) », c'est-à-dire qu'elle définit les priorités mondiales à Bruxelles, puis s'efforce de les appliquer par l'intermédiaire de dialogues et de réunions politiques menés avec le partenaire.

¹³¹⁹ La notion de droits de l'homme est perçue et s'analyse comme une reprise des références onusiennes et internationales dans la logique de la Commission. Pour cette dernière, « les droits de l'homme sont universels, indivisibles et interdépendants. Ils s'imposent à toute entité étatique et ne peuvent être assujettis à limitation. Ils doivent être respectés et promus dans leur globalité, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou des droits économiques, sociaux et culturels. Ils font l'objet de conventions et d'instruments internationaux et régionaux qui forment un cadre juridique établi au niveau international » (Charte des Nations Unies, Déclaration universelle des droits de l'homme, convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée en juin 1981, etc.). L'ensemble des engagements contenus dans ces instruments a été réaffirmé par les États participants dans le cadre des conclusions de la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme en 1993.

¹³²⁰ Selon la Commission, « la primauté du droit constitue un principe fondamental de tout système démocratique, visant à favoriser et promouvoir les droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels. Cela implique également la possibilité de recours, qui permet à chaque citoyen de défendre ses droits. Ce principe de limitation du pouvoir de l'État trouve son épanouissement dans le cadre d'un régime représentatif, tirant son autorité de la souveraineté populaire. Il devra inspirer la structure de l'État et les compétences des différents pouvoirs ». Son contenu concerne « un pouvoir législatif respectant et donnant plein effet aux droits de l'homme et libertés fondamentales ; un pouvoir judiciaire indépendant ; des mécanismes de recours juridiques efficaces et accessibles ; un système juridique qui assure l'égalité devant la loi ; un système carcéral respectueux de la personne humaine ; une police au service du droit ; un exécutif efficace faisant respecter la loi et capable d'établir les conditions sociales et économiques nécessaires à la vie d'une collectivité »

¹³²¹ Pour la Commission, il s'agit d'un « processus dynamique » intégrant « l'organisation d'élections » qui ne constitue pas « une fin en soi », car l'État tunisien doit s'organiser autour de trois caractéristiques : la légitimité (qui « implique que les dirigeants aux niveaux national et local sont librement désignés à travers des mécanismes reconnus et acceptés par les citoyens »), la légalité (qui s'exprime par la reconnaissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales et individuelles, et un système constitutionnel, législatif et réglementaire adapté), et l'application effective (qui « se réfère aux comportements et à la pratique des autorités, des institutions et des sujets de droit dans le respect de l'État de droit et des principes démocratiques »), Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2011) 200 final.

¹³²² COM(2011) 303 final du 25 mai 2011.

¹³²³ Commission européenne, Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, du 12 décembre 2011, *Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE*, COM (2011) 886 final.

Le « droit mou » fait de la Commission européenne une véritable puissance « douce » de par la détermination du contenu des termes du partenariat et du contrôle des procédures de mise en œuvre de la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE.

D'un autre côté, le Conseil européen, en vertu de l'article 15§1 TUE, « *fixe les orientations et les priorités politiques générales* » de l'UE, et bien qu'il n'ait pas de fonction législative, il se présente comme le guide de toute l'activité européenne, exerçant des activités de consultation, programmation et coordination dans le domaine de la politique étrangère. C'est ainsi que la Commission et le Conseil établissent leurs actes sur le fondement des conclusions du Conseil européen. Ces conclusions constituent des actes qui relèvent de la catégorie juridique du « droit mou ». De surcroît, le Conseil jouit du pouvoir d'encadrer l'ensemble de la politique extérieure de l'Union, et donc de veiller à la cohérence de celle-ci. Dans le domaine des droits de l'Homme, le Conseil représente le visage de l'Europe politique selon certains auteurs¹³²⁴. Pour le professeur Denys SIMON, « *quand il agit en tant qu'organe suprême de coopération politique, il adopte le plus souvent des décisions à caractère politique, sans effets juridiques obligatoires, et parfois des positions exprimant un consensus intergouvernemental qui peuvent s'analyser comme des accords interétatiques en forme simplifiée ; quand il agit dans le champ des compétences communautaires, il arrête des actes ne relevant pas de la nomenclature officielle des actes des institutions, mais qui peuvent le cas échéant être porteurs d'effets juridiques conformément à la jurisprudence de la Cour de justice [CJCE, 31 mars 1971, Commission/Conseil (AETR), aff. 22/70]* »¹³²⁵. Dans le cadre du partenariat privilégié avec la Tunisie, les conclusions du Conseil européen constituent un prélude, une dimension « pré-juridique »¹³²⁶ des relations entre l'Union et la Tunisie, c'est-à-dire que l'instrument du « droit mou » agit comme un coup de semonce destiné à avertir les différents protagonistes de l'adoption probablement imminente de futures réglementations contraignantes¹³²⁷. En d'autres termes, le Conseil européen guide les relations entre l'Union et la Tunisie, comme l'illustrent ses actes. Dans ses conclusions du 20 juillet 2015, suite aux attentats terroristes du musée du Bardo, le Conseil affirme que « *L'UE renouvelle son appui aux efforts des autorités tunisiennes visant à mettre en œuvre intégralement la Constitution, à assurer la sécurité de tous sur le territoire national, et à entreprendre les réformes nécessaires pour relever les défis socioéconomiques qui touchent en premier lieu la jeunesse. Elle réitère son engagement à accentuer encore sa coopération avec la Tunisie, à travers une assistance technique et financière substantielle dans le cadre d'une approche intégrée de nature à répondre aux défis*

¹³²⁴ Voir Denys SIMON, op. Cit., p. 216.

¹³²⁵ Idem., p. 217.

¹³²⁶ Idem., p. 220.

¹³²⁷ Idem., p. 221.

multiples auxquels fait face le pays ». Ces conclusions ont permis, quelques mois plus tard, la mise en œuvre d'une assistance financière et technique en faveur de la Tunisie dans le cadre du partenariat privilégié. Le Conseil européen joue le rôle de guide des relations unilatérales et conventionnelles entre l'Union européenne et la Tunisie. A l'instar des autres institutions européennes, il élabore du « droit mou » et s'inscrit dans la défense des intérêts internes de l'Union, en évoquant notamment le défi sécuritaire et l'enjeu migratoire. Son *credo* demeure l'affermissement de la légitimité internationale de l'Union, qui impose, à travers le « droit mou », un espace de valeurs partagées.

B. Vers un espace économique commun ?

A la lumière de la PEV révisée par l'Union européenne suite à la révolution tunisienne et au déclenchement du « Printemps arabe », les priorités stratégiques du partenariat privilégié Tunisie-UE ont été approuvées par le Conseil d'association en juillet 2018, et adoptées par le Conseil européen en novembre 2018. Elles sont le principal guide et constituent les lignes directrices pour renforcer ce partenariat privilégié. Cependant, la situation socio-économique de la Tunisie, dans la phase de transition démocratique, a dramatiquement fragilisé l'établissement de l'État de droit et les droits et libertés, tels qu'ils étaient consacrés dans la nouvelle Constitution tunisienne. Le suivi assuré par les différents intervenants dans le cadre du partenariat privilégié, notamment par le Conseil d'association et la commission parlementaire mixte, montre clairement que, alors qu'un certain nombre de droits fondamentaux vont être mis en œuvre, les droits sociaux et économiques, eux, restent défailants. La situation économique de la Tunisie post-révolution a profondément affecté la mise en œuvre des droits sociaux et économiques évoqués dans le texte suprême en Tunisie. C'est pourquoi les plans d'action n'ont cessé d'évoluer, et les instruments des aides financières se sont multipliés. Dès lors, Monsieur Riadh Jaidane affirme que le statut de partenaire privilégié « *a concrètement matérialisé le projet de l'accompagnement de l'UE aux réformes impliquées par la transition démocratique afin d'aboutir à un Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA)* »¹³²⁸. En effet, comme prévu lors de l'octroi du statut de partenaire privilégié, l'accès au marché intérieur sera la suite logique de la création d'un espace de valeurs partagées avec l'Union européenne. En revanche, certains estiment que le statut de partenaire privilégié accordé à la Tunisie ne représente qu'une simple étape vers l'intégration économique dans le marché

¹³²⁸ Riadh JAIDANE, op. Cit., p. 135.

intérieur de l'UE, ou de manière générale, le partenariat « tout sauf les institutions » avec l'Union.

Dans tous les cas, le partenariat privilégié Tunisie-UE est un processus en cours, et l'Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) est en cours de négociation. Les négociations de l'ALECA ont débuté en octobre 2015, pour privilégier une intégration économique plus étroite entre l'UE et la Tunisie, permettre d'ancrer davantage la Tunisie à l'Union, et asseoir les institutions étatiques dans le cadre de l'État de droit en soutenant la démocratisation¹³²⁹. C'est pourquoi l'étude se concentre sur l'impact de cet accord suite/conséquence du statut de partenaire privilégié, ou cadre nouveau du partenariat, sur la question du respect des droits de l'Homme et leur mise en œuvre. En effet, à l'époque d'un nouvel ordre économique international, le droit au développement a été considéré comme le « droit social des nations du tiers-monde »¹³³⁰. Les droits économiques, sociaux et culturels, dans une perspective internationaliste, renvoient à la protection du travailleur, à la solidarité par la protection sociale minimale, au droit à l'éducation, ou encore à la participation à la vie culturelle¹³³¹. La conjonction entre l'aspect économique du partenariat Tunisie-UE et la question des droits de l'Homme ne remet pas en cause la promotion et la garantie des droits et libertés ; au contraire, elle opère une analyse économique des droits de l'Homme par les liens engendrés entre la mondialisation de l'économie et ces droits¹³³². Il s'agit d'une « *vision libérale ou néo-libérale des droits de l'Homme* »¹³³³, qui devrait être consacrée par l'Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) comme cadre de la convergence réglementaire entre les partenaires (a). Les droits de l'Homme sont ainsi au service de la cause économique du partenariat par utilitarisme¹³³⁴. Néanmoins, l'objectif recherché à travers l'ALECA, créer un espace économique commun, exige plusieurs réformes autres que commerciales et économiques. Les institutions de l'État, notamment les institutions publiques, doivent jouer un rôle primordial dans l'établissement d'une porosité entre les dispositions économiques et les droits de l'Homme. Toutefois, les limites de la gouvernance publique en Tunisie (b), demeurent un obstacle majeur

¹³²⁹ Idem., p. 135.

¹³³⁰ Edmond JOUVE, *Le Tiers monde*, Paris, PUF, Coll. Que sais-je ? 2e édition, 1990, 126 p., p. 76 et s.

¹³³¹ Jean-François AKANDJI-KOMBÉ, « Droits économiques, sociaux et culturels », in Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA et alii (dir.), *Dictionnaire des droits de l'Homme*, Paris, PUF p. 322-325, p. 322-323.

¹³³² David KOLACINSKI, *Analyse économique des droits de l'homme*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Des Sociétés, 2004, 348 p., p. 225-242.

¹³³³ Jean-François FLAUSS, « Le droit international des droits de l'homme face à la globalisation économique », *Les Petites Affiches*, n° 104, 2002, p. 4-20, p. 6.

¹³³⁴ Thierry LAURENT, « Droits de l'homme, croissance économique et bien-être, quelles relations ? », in *Vers un nouvel ordre juridique, l'humanitaire ? : mélanges en l'honneur de Patricia Buirette*, Poitiers, Presses universitaires juridiques de l'Université de Poitiers, Coll. Faculté de droit et des sciences politiques, 2016, p. 359-376.

pour créer l'espace économique commun recherché par le partenariat privilégié avec l'UE, et espéré par la mise en œuvre de l'ALECA.

a. L'Accord de Libre-échange Complet et Approfondi (ALECA), cadre de la convergence réglementaire

Certains juristes tunisiens confirment que « l'approfondissement et l'élargissement des échanges entre la Tunisie et l'Union Européenne (UE) manifestement en situation asymétrique ne peuvent atteindre les objectifs ultimes du bien-être partagé que si les futurs accords de partenariat et les programmes et actions mis en œuvre enclenchent véritablement un développement durablement juste et équitable. Cela suppose que le projet de l'Accord de libre-échange complet et approfondi ALECA ainsi que la vision du partenariat au-delà de 2030 soient conçus selon une approche qui intègre les droits humains à la fois comme fondement et finalité du processus d'intégration »¹³³⁵. La conclusion de l'ALECA, entériné en 2015, à l'occasion de la mise en œuvre d'une nouvelle PEV, prouve que les deux partenaires sont conscients que, quelques années après la conclusion d'un partenariat privilégié, les mesures sécuritaires et le contrôle des flux migratoires ont entraîné un recul manifeste en matière de promotion des droits de l'Homme. D'autant plus que la situation économique en Tunisie est très inquiétante, dans une phase de transition démocratique. Le plan d'action 2013-2017 précise : « Le partenariat privilégié vise également une intégration plus profonde des partenaires, dans ses aspects économiques, sociaux et humains. Il tient compte des défis à relever par la Tunisie dans cette phase de transition démocratique y compris la relance de l'économie et les impératifs d'un développement solidaire et durable. Dans la perspective du développement des liens commerciaux et économiques, est prévue la conclusion d'un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'Union européenne qui contribuera à l'intégration progressive de la Tunisie au marché intérieur de l'Union européenne en vue de parvenir à terme à l'édification d'un Espace Economique Commun »¹³³⁶. Cet objectif, affiché dans le cadre de la mise en œuvre du partenariat privilégié, exige la réunion de plusieurs conditions, notamment juridiques. L'intégration progressive de la Tunisie au marché intérieur de l'Union oblige tout d'abord l'État tunisien à « œuvrer vers une harmonisation réglementaire accrue avec un

¹³³⁵ Kamel JENDOUBI, Mohamed LIMAM et Bassem KARRAY, « Pour une vision stratégique tunisienne du partenariat avec l'Union européenne », Publication EuroMed Rights, Juin 2019, p. 20. Voir sur : <https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2019/07/Pour-une-vision-strat%C3%A9gique-tunisienne-du-partenariat-avec-l%E2%80%99Union-europ%C3%A9enne-.pdf>

¹³³⁶ Plan d'action 2013-2017, Relations Tunisie-UE : Un partenariat privilégié, p. 5.

rapprochement progressif des législations »¹³³⁷. En effet, au-delà de sa nature technique, la convergence réglementaire est un cheminement singulier qui déterminera, à terme, la capacité des relations Tunisie-UE à se régénérer en permanence, et à créer les conditions propices à un espace économique commun, dans un environnement régional traversé par de profondes incertitudes et turbulences. C'est pourquoi l'UE a décidé d'augmenter les aides financières en faveur de la Tunisie dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage, en précisant dans le programme d'appui 2017-2020, que les priorités des aides allouées s'orientent vers la poursuite « des efforts de rapprochement législatif et réglementaire pour augmenter les débouchés de l'économie tunisienne vers l'UE et tirer le meilleur parti du futur Accord de Libre-Echange Complet et Approfondi (ALECA). En plus, la promotion de la diversification de l'économie à travers l'économie verte et circulaire, en lien avec la nouvelle économie numérique et soutenir les initiatives innovantes, en particulier des jeunes (par ex. start-ups, industries créatives, économie circulaire) »¹³³⁸. Dès lors, le rapprochement des législations entre les deux partenaires contraint la Tunisie à mettre en œuvre des normes européennes, ou au moins équivalentes, homologuées par l'Union dans les secteurs de l'économie tunisienne. En d'autres termes, la législation tunisienne en matière d'économie et de commerce doit, en quelque sorte, être calquée sur celle de l'Union. De ce fait, les droits économiques et sociaux, ainsi que les normes environnementales, doivent être garantis et protégés. Cette convergence réglementaire et normative pose plusieurs questions : quelle est la finalité à atteindre ? Y a-t-il conjonction entre les règles économiques et commerciales et les droits de l'Homme ?

De fait, les droits de l'Homme apparaissent le plus souvent comme un alibi pour atténuer les aspects nocifs de la libéralisation, d'où une primauté du commerce sur ces droits dans le cadre de l'OMC¹³³⁹, et une priorité de ces droits sur les règles marchandes dans le droit de l'Union européenne¹³⁴⁰. En reprenant les règles du droit de l'OMC, l'accord d'association Tunisie-UE n'accorde pas la priorité aux droits de l'Homme sur les dispositions commerciales. Bien que le texte de l'accord d'association y fasse, clairement, référence dans son article 2, la création d'une zone de libre-échange et des dispositions encourageantes pour la libéralisation commerciale et économique ont été les objectifs majoritairement évoqués dans l'accord. En revanche, suite à la

¹³³⁷ Idem., p. 6.

¹³³⁸ Instrument européen de voisinage, Cadre unique d'appui UE-Tunisie (2017-2020), p. 11. Voir sur : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ssf-tunisia-c_2017_5637_1_annex_fr_v1_p1_944238.pdf

¹³³⁹ Sophie GROSBOIN, « La primauté du commerce sur les droits de l'homme dans le cadre de l'OMC » in Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Danièle LOCHAK (dir.), *op. cit.*, p. 177-193.

¹³⁴⁰ Voir dans ce sens la jurisprudence communautaire sur la restriction des libertés économiques au nom des droits de l'homme, CJCE, Arrêt du 12 juin 2003, *Schimdbberger*, Aff. C-112/00, point 74, *Rec.* p. I-5659 ; CJCE, Arrêt du 14 octobre 2004, *Omega/Bonn*, Aff. C-36/02, point 35, *Rec.* p. I-9609 ; CJCE, Arrêt du 11 décembre 2007 (Grande Chambre), *Viking*, Aff. C-438/05, point 45, *Rec.* p. I-10779.

conclusion du partenariat privilégié et à la révision de la PEV, l'Union européenne accorde une place importante à la question des droits de l'Homme en matière économique. Les priorités stratégiques UE- Tunisie pour la période 2018-2020, telles qu'adoptées lors du Conseil d'association Tunisie-UE (décision n° 1/2018 du 9 novembre 2018), témoignent de la prise en compte des droits sociaux et économiques, ainsi que d'une vision qui opère l'indivisibilité réelle des droits de l'Homme. Dans le cadre des négociations du projet de l'ALECA, à travers les réunions du Conseil d'association Tunisie-UE, l'accent a été mis sur la création d'un espace économique commun qui respecte obligatoirement les droits fondamentaux des travailleurs et le droit de l'environnement. Même si la perspective économique libérale demeure fortement présente dans les textes de la négociation en vue de conclure l'ALECA, l'Union affirme une condition : il faut des acteurs non étatiques pour promouvoir les droits de l'Homme. Cette dimension humaniste de l'accord conforte, d'une certaine manière, l'indivisibilité des droits de l'Homme dans le cadre du partenariat privilégié entre la Tunisie et l'UE. Le droit du travail permet de relever l'interdépendance entre les différentes branches du droit international des droits de l'Homme¹³⁴¹. L'accord d'association Tunisie-UE précise, à cet égard, la coopération en matière de normalisation et d'évaluation de la conformité (article 51), et le rapprochement des législations (article 52) en vue de la création de la zone de libre-échange entre la Tunisie et l'UE. Cela fait indirectement référence à la législation relative aux droits économiques et sociaux dans l'Union européenne. Les traités de l'Union mentionnent les droits sociaux par référence à la Charte sociale européenne de 1961 élaborée par le Conseil de l'Europe dans l'alinéa 6 du préambule du TUE, et l'article 151 TFUE relatif à la politique sociale. A travers l'adoption d'une Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs du 9 décembre 1989, ainsi que de la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, l'Union européenne confirme une protection des droits économiques et sociaux dans son système interne. L'objectif de créer un espace économique commun avec le partenaire tunisien traduit-il la volonté d'étendre cette protection interne dans le cadre du partenariat privilégié ?

Il semble que la clause de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, qui constitue l'élément essentiel du partenariat, impose une indivisibilité des droits de l'Homme. Sans précision particulière sur les droits économiques et sociaux, l'interprétation de l'article 2 de l'accord d'association qui prévoit que « *les droits de l'Homme inspirent leurs (toutes les dispositions de l'accord) politiques internes et internationales, constituent un élément essentiel de l'accord* », doit se faire dans le sens de l'indivisibilité. Néanmoins, il semble judicieux d'insérer une clause sociale dans l'ALECA, clause visant à lutter contre le travail des enfants,

¹³⁴¹ Francis WOLF, « L'interdépendance des conventions internationales du travail », *RCADI*, tome 121, 1967-II, p. 113-219, p. 186.

le travail forcé, et prônant la liberté syndicale et la négociation collective, en s'appuyant également sur les règles des conventions de l'OIT. Toutefois, du côté tunisien, d'autres questions émergent quant au partenariat économique avec l'Union visant la création d'un espace économique commun. En effet, certains juristes tunisiens estiment que « *fonder le partenariat sur les droits humains dans un contexte néolibéral à outrance pose d'abord la question d'utilité, voire de faisabilité d'une telle approche. Loin de constituer une revendication ou un vœu, cet angle de vue a une utilité certaine dans la pratique puisqu'elle contribue au changement de la perception sociale et l'acceptabilité socioéconomique de la libéralisation croissante des échanges* »¹³⁴². L'ALECA devrait relever d'une approche fondée sur les droits humains (AFDH), c'est-à-dire « *un cadre conceptuel pour le processus d'approfondissement du rapprochement qui puise, sur le plan normatif, dans normes constitutionnelles et internationales des droits de l'Homme et des objectifs du développement durable, et est orienté, en termes opérationnels, vers la promotion, la protection et l'exercice durable des droits économiques, sociaux et environnementaux* »¹³⁴³. Cela nécessite de la part de l'État tunisien non seulement la mise en œuvre des droits fondamentaux garantis par la nouvelle Constitution, mais aussi l'assurance de la pleine effectivité des différents droits prévus par les traités internationaux et régionaux des droits de l'Homme, ainsi que des objectifs du développement durable. Dans le cadre de son partenariat privilégié avec l'UE, l'État tunisien doit consolider les droits économiques, sociaux et environnementaux dans ses relations réciproques avec l'Union en les érigeant respectivement comme fondement et objectif de tout instrument de coopération, et comme instrument fondamental pour évaluer leur mise en œuvre¹³⁴⁴. Il semble que la conclusion de l'ALECA représente, en réalité, une deuxième génération d'Accords de partenariat, après la première génération illustrée par l'accord d'association Tunisie-UE de 1995, centré essentiellement sur la libre circulation des marchandises. Le projet d'ALECA relève de ce que l'on appelle le « *néo libre-échange* »¹³⁴⁵, marqué par la volonté d'élargir le libre-échange à tous les secteurs, y compris les plus sensibles ; les droits économiques, sociaux et environnementaux sont, donc, affectés par ricochet. Cependant, l'analyse des effets de l'offre européenne sur les droits écologiques et sociaux confirme les réticences et les difficultés qu'éprouvent l'État tunisien concernant le rapprochement de la législation tunisienne vers l'acquis communautaire dans les domaines d'intérêt pour la Tunisie¹³⁴⁶. Toutefois, force est de constater que les deux approches

¹³⁴² Kamel JENDOUBI, Mohamed LIMAM et Bassem KARRAY, op. Cit. p. 21.

¹³⁴³ Idem., p. 21.

¹³⁴⁴ Idem., p. 21.

¹³⁴⁵ Voir : Jacques B. GELINAS, « Le néo libre-échange. L'hypercollision business-politique », Montréal, Eco société, 2015.

¹³⁴⁶ Azzam MAHJOUR et Zied SAADAOU, « Impact de l'Accord de Libre-échange Complet et Approfondi sur les droits économiques et sociaux en Tunisie », Publication Réseau Euro-méditerranéen des droits de l'Homme, Mai 2018, p. 61.

– économique, et droits de l'Homme - ne s'excluent pas, même si elles diffèrent du point de vue du processus de leur adoption et de leur méthode de suivi. L'approche économique de l'ALECA s'appuie ainsi essentiellement sur des données quantitatives de l'état du marché, alors que l'approche fondée sur les droits humains est éminemment politique, visant à concevoir le partenariat privilégié avec la mise en œuvre des droits écologiques, sociaux et environnementaux. Que l'on suive l'une ou l'autre des deux approches, les accords de partenariat que la Tunisie envisage de signer avec l'UE, ainsi que la vision selon laquelle les deux partenaires doivent être au service de la stabilité et de la durabilité démocratique, sont appréciés à travers l'aptitude de jouir et d'exercer, d'une manière continue, tous les droits humains, surtout en ce qui concerne les catégories les plus vulnérables de la population et les générations futures¹³⁴⁷.

Au demeurant, le rapport entre les droits de l'Homme et les échanges économiques et commerciaux semble évident, dans la mesure où les principes internationaux des droits de l'Homme sont étroitement liés à la concrétisation d'une égalité réelle et à l'élimination des déséquilibres structurels entre les partenaires. Ainsi, un approfondissement du partenariat ne peut apporter de viabilité et de durabilité à la stabilité démocratique que s'il est juste et équitable¹³⁴⁸. C'est pourquoi certains juristes tunisiens affirment : « *face à l'offre standard proposée par l'UE, la Tunisie postrévolutionnaire se doit pour le moins d'ajuster selon ses besoins ou au mieux de concevoir sa propre offre autour d'un partenariat durablement juste et équitable fondé sur le respect des droits économiques, sociaux et environnementaux. Par ailleurs, dans la définition de sa propre vision du partenariat avec l'UE, son partenaire stratégique et historique, la Tunisie doit s'appuyer sur le message révolutionnaire exprimé par le peuple tunisien et repris par le préambule de la Constitution de 2014. « Liberté, dignité et justice sociale ». Ces valeurs devraient trouver dans les engagements extérieurs avec l'UE leur véritable traduction* »¹³⁴⁹.

Les relations commerciales et économiques entre la Tunisie et l'UE s'inscrivent, certes, dans le respect des droits fondamentaux des travailleurs, par exemple, mais une question demeure : y a-t-il une hiérarchie entre les droits de l'Homme, nonobstant la réitération de l'indivisibilité des droits de l'Homme dans le cadre du partenariat ? Il est vraisemblable que seule une violation des droits civils ou politiques pourrait entraîner une sanction européenne.

Le caractère illusoire du respect des droits économiques, sociaux et environnementaux s'explique par le fait que « *les partisans de l'économie de marché sont (...) d'ardents défenseurs*

¹³⁴⁷ Kamel JENDOUBI, Mohamed LIMAM et Bassem KARRAY, op. Cit., p. 23.

¹³⁴⁸ Idem., p. 23.

¹³⁴⁹ Idem., p. 25.

et promoteurs des droits politiques et civils »¹³⁵⁰. C'est un « trompe-l'œil » car « *l'objectif poursuivi n'est pas proprio motu, la protection de la personne, mais la réussite d'un système économique* »¹³⁵¹.

Par ailleurs, concernant les droits environnementaux, qui sont souvent considérés comme faisant partie de la troisième génération des droits de l'Homme¹³⁵², l'approche de l'ALECA devrait être différente de celle de l'accord d'association Tunisie-UE. L'article 48 de l'accord d'association prévoit, en matière de droit de l'environnement, que « la coopération vise la prévention de la dégradation de l'environnement et l'amélioration de sa qualité, la protection de la santé des personnes et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles en vue d'assurer un développement durable. Les parties conviennent de coopérer notamment dans les domaines : de la qualité des sols et des eaux ; des conséquences du développement, notamment industriel (sécurité des installations, déchets en particulier) ; du contrôle et de la prévention de la pollution marine ». Cette consécration ne constitue, concrètement, que des dispositions proclamatoires. Le modèle de libre-échange véhiculé par l'accord d'association de 1995 n'a pas atteint ses objectifs en matière d'allocation optimale des ressources et d'accroissement du bien-être partagé en raison, notamment, de son inadéquation avec le contexte politique et socioéconomique, peu réceptif à ses principes. De plus, les impératifs liés au développement durable passent au second plan¹³⁵³. C'est pourquoi des craintes ne cessent d'être émises contre le projet de l'ALECA et la création d'un espace économique commun respectant les différents droits économiques, sociaux et, surtout, environnementaux. Le droit à un environnement sain est un droit « en pointillé » car, autour de celui-ci, gravitent plusieurs autres droits dont l'effectivité dépend largement ; le droit à l'eau, le droit des générations futures et le droit à une alimentation saine¹³⁵⁴. Confrontés au principe de libéralisation de l'investissement, ces droits sont menacés et, par conséquent, la sécurité énergétique et hydraulique risque d'être battue en brèche s'ils ne sont pas conçus comme fondement structurant du projet ALECA¹³⁵⁵.

De plus, l'interaction entre le commerce et l'environnement doit prendre en compte le droit général de l'environnement et les enjeux du changement climatique. Bien que les défis environnementaux soient bien affichés dans le plan d'action du partenariat privilégié Tunisie-UE, la perception européenne de ces défis pourrait cependant être considérée comme une forme

¹³⁵⁰ Jean-François FLAUSS, « Le droit international des droits de l'homme face à la globalisation économique », *op. cit.*, p. 6.

¹³⁵¹ *Idem.*, p. 6.

¹³⁵² Robert PELLOUX, « Vrais et faux droits de l'homme, problèmes de définitions et de classifications », *RDP*, janvier-février 1981, p. 53-68, p. 58

¹³⁵³ Voir dans ce sens le rapport AITEC, UE-Tunisie, diktat de la libéralisation commerciale ou partenariat économique ? Avril 2016.

¹³⁵⁴ Kamel JENDOUBI, Mohamed LIMAM et Bassem KARRAY, *op. Cit.* p. 24.

¹³⁵⁵ *Idem.*, p. 24.

de protectionnisme visant à limiter l'importation des produits tunisiens, quand ils ne respecteraient pas certains critères environnementaux de l'Union européenne ¹³⁵⁶. La convergence réglementaire dans le domaine de l'environnement reste encore un handicap. Il semble que la promotion d'un partenariat durablement juste et équitable impose aux pouvoirs publics de se doter d'un cadre, à travers la mise en place d'un ensemble de programmes et d'institutions favorisant la gouvernance en Tunisie¹³⁵⁷.

b. Les limites de la gouvernance publique en Tunisie

En vue d'intégrer le partenaire tunisien dans le marché intérieur de l'Union européenne, et suite à l'octroi du statut de partenaire privilégié, les conditions d'établissement d'un espace économique commun semblent être de plus en plus explicites dans les négociations entre les deux partenaires. Pour l'Union européenne, la qualité de la gouvernance est un des « *facteurs déterminants de la cohésion sociale ou des conflits sociaux, du succès ou de l'échec du développement économique, de la préservation ou de la dégradation de l'environnement naturel et du respect ou de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »¹³⁵⁸. En effet, au-delà de vifs débats concernant le concept de la gouvernance, parfois contesté tant dans la théorie que dans la pratique ¹³⁵⁹, l'Union européenne a précisé un ensemble d'actions/objectifs visant l'établissement d'une bonne gouvernance publique en Tunisie. Dès lors, la Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil en date du 19 octobre 2016¹³⁶⁰, propose que, dans le cadre du partenariat privilégié, l'Union s'engage, *via* des aides financières et techniques, à « soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de réforme de l'administration publique, dans l'optique d'une fonction publique plus productive, davantage comptable de ses actes et plus motivée; soutenir la mise en œuvre du processus de décentralisation; de soutenir la lutte contre la corruption ; continuer à soutenir la réforme du système judiciaire pour améliorer l'accès à un système judiciaire indépendant et efficient; continuer à soutenir le Parlement, pour renforcer le contrôle qu'il exerce sur l'action du gouvernement et améliorer sa capacité d'initiative, et renforcer le rôle joué par une société civile

¹³⁵⁶ Claire VIAL, « Les interactions normatives dans le domaine environnemental. La relation symbiotique entre le droit de l'Union européenne et le droit international », in Laurence BURGOGUE-LARSEN, Edouard DUBOUT, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Sébastien TOUZÉ (dir.), *op. cit.*, p. 249-262.

¹³⁵⁷ Kamel JENDOUBI, Mohamed LIMAM et Bassem KARRAY, *op. cit.* p. 26.

¹³⁵⁸ Voir : « Gouvernance mondiale : contribution de l'Union européenne », sur : <http://ec.europa.eu/gouvernance>

¹³⁵⁹ Tony BOVAIRD, « La gouvernance publique : comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau ? », *Revue Internationale des sciences administratives*, 2005/2, p. 224.

¹³⁶⁰ JOIN(2016) 47 final du 19 octobre 2016, « Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie ».

dynamique »¹³⁶¹. Ces grandes lignes directrices proposées par l'Union montrent les caractéristiques privilégiées pour accompagner le processus de ré-institutionnalisation de l'État tunisien, non seulement par la démocratie, les droits de l'homme, l'État de droit, mais aussi par la bonne gouvernance comme vecteur de réussite d'un espace économique commun à créer. D'autant plus que le rapprochement réglementaire imposé par l'Union pour faciliter l'accès de la Tunisie au marché intérieur européen n'est pas une simple opération technique ou normative. Ce rapprochement réglementaire est porteur d'incidences directes sur tous les secteurs, élevant le niveau de référence en termes, notamment, de qualité, et susceptible, de ce fait, d'affecter l'exercice des différents droits humains¹³⁶². C'est pourquoi, et compte tenu de l'ampleur de ses effets, les pouvoirs publics tunisiens devraient appréhender ce rapprochement avec l'Union dans le cadre d'un programme national suivant une approche sensible aux droits économiques, sociaux et environnementaux. Ayant engagé une démocratisation politique qui se traduit par la mise en place progressive des institutions constitutionnelles indépendantes et l'adoption de lois protégeant les droits et libertés, l'État tunisien n'est pas parvenu à instaurer un modèle de développement solidaire et cohésif¹³⁶³. En d'autres termes, face à la fragilité extrême des activités économiques et au ralentissement de tous les moteurs de croissance, le libre-échange, même fondé sur le principe de progressivité, conduirait, en l'absence d'une réforme de l'État, à des effets pervers pouvant bloquer la transition démocratique en Tunisie¹³⁶⁴. C'est ainsi qu'une bonne partie du plan d'action 2013-2017 du partenariat privilégié Tunisie-UE est consacré à la problématique de la gouvernance et des réformes administratives. En fait, la création d'un espace économique commun suppose non seulement la mise en place de l'ALECA, mais aussi une bonne gouvernance de la part des deux partenaires. Le plan d'action évoque plusieurs objectifs à atteindre en matière de gouvernance : renforcer la gouvernance publique, renforcer le contrôle financier interne au sein du secteur public, favoriser le rapprochement des méthodes statistiques avec les normes européennes, et poursuivre la modernisation de l'administration publique tunisienne¹³⁶⁵. Ces objectifs fixés dans le cadre du partenariat privilégié Tunisie-UE ne font qu'affirmer le programme SIGMA¹³⁶⁶, programme qui a été mis en place en vue d'aider les PTM à adapter leurs systèmes administratifs à une économie de marché, et à tendre vers un fonctionnement conforme à l'État de droit dans un contexte démocratique. Ce programme mobilise l'expertise européenne pour soutenir les réformes de l'administration publique dans

¹³⁶¹ *Idem.*, p. 7.

¹³⁶² Kamel JENDOUBI, Mohamed LIMAM et Bassem KARRAY, *op. Cit.* p. 31.

¹³⁶³ *Idem.*, p. 32.

¹³⁶⁴ *Idem.*, p. 32.

¹³⁶⁵ Plan d'action 2013-2017 : Un partenariat privilégié Tunisie-UE, *op. Cit.*, p. 22.

¹³⁶⁶ SIGMA est l'acronyme de Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion, mis en place en 1992. C'est un instrument conjoint de l'UE et de l'OCDE dans le domaine de la gouvernance et des réformes de l'administration publique.

les PTM. Cependant, plusieurs années après sa mise en place, l'Union réaffirme la nécessité d'entretenir ces réformes afin de renforcer la gouvernance publique en Tunisie. Cela prouve que l'UE cherche se réutiliser une méthode qui, malheureusement, a déjà échoué, suite aux multiples difficultés d'une zone de libre-échange Tunisie-UE, ainsi qu'une pratique douteuse de l'assistance technique européenne. En effet, les aides financières allouées pour les réformes visant une bonne gouvernance en Tunisie constituent un « rapport de clientèle »¹³⁶⁷ qui facilitent les « échanges de faveurs »¹³⁶⁸. L'appel tunisien à l'assistance technique européenne en matière de gouvernance publique est un « vecteur de mobilisation interne autour de la réforme de l'État »¹³⁶⁹. L'aide devient ainsi une méthode de modernisation de l'appareil institutionnel de l'État tunisien *via* une approche plus interventionniste. Certes, l'aide financière prévue par le plan d'action du partenariat privilégié Tunisie-UE est cruciale pour l'État tunisien, car elle permet la modernisation de l'administration publique ; néanmoins, cette aide européenne permet-elle vraiment au partenaire de faire face à la défaillance étatique et aux problématiques administratives rencontrées en Tunisie ?

Les administrations publiques tunisiennes ne sont pas en mesure, malheureusement, d'assurer une bonne gouvernance permettant la mise en place d'un espace économique commun avec le partenaire européen. S'établissant sur une gouvernance conçue comme « *l'ensemble des valeurs, des institutions, des règles, des mécanismes, et des processus, négocié et discuté, formalisé ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision, à l'exercice du pouvoir et à la mise en œuvre de l'action publique, dans un but d'intérêt général* »¹³⁷⁰, le partenariat privilégié entre la Tunisie et l'Union européenne constitue une opportunité pour réformer les institutions publiques, mais également pour coordonner tous les intervenants du partenariat avec l'Union. Cependant, les plans d'action, ainsi que les différents instruments de la mise en œuvre du partenariat privilégié, utilisent la notion de « bonne gouvernance », qui renvoie à une prescription normative. La « bonne gouvernance » inclut souvent les principes suivants : présence d'un État de droit, absence de corruption, équité, responsabilité, efficacité, transparence et participation¹³⁷¹. Ces principes représentent des conditions indispensables pour assurer la protection et la promotion des droits de l'Homme et l'établissement d'institutions

¹³⁶⁷ Jean-François MÉDARD, « Le rapport de clientèle : Du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, n° 1, 1976, p. 103-131

¹³⁶⁸ Idem., p. 37.

¹³⁶⁹ Idem., p. 46.

¹³⁷⁰ Cette définition est inspirée de l'article de LACROIX Isabelle et ST-ARNAUD Pier-Olivier, « La gouvernance : tenter une définition », in *Cahier de recherche en politique appliquée*, Automne 2012, Vol. IV, n°3, pp. 19-37.

¹³⁷¹ Sur la notion de « bonne gouvernance », Voir notamment, SMOUTS Marie-Claude, BATTISTELLA Dario et VENNESSON Pascal, *Dictionnaire des relations internationales : Approches concepts doctrines*, Paris, Dalloz, 2003, 553 p.

démocratiques. Dans les faits, les responsabilités dans le cadre du partenariat privilégié Tunisie-UE sont progressivement partagées avec les acteurs sociaux et, ainsi, de nouvelles articulations entre l'État et la société civile émergent¹³⁷². Or, l'Union européenne affirme que « *les défis actuels en Tunisie, sont : la bonne gouvernance et l'État de droit, en dialogue étroit avec la société civile ; la nécessité de remettre en route la croissance économique* »¹³⁷³. Effectivement, l'objectif de créer un espace économique partagé avec l'Union européenne impose à l'État tunisien d'assurer une bonne gouvernance tout en garantissant l'implication de la société civile, ainsi que les droits économiques, sociaux et environnementaux. Lorsque le système économique fait l'impasse sur les droits humains, il est aussitôt mis en péril par la corruption, et la vie politique s'ouvre, alors, à « *la revanche des passions* », comme le dit Pierre HASSNER, contre la raison du droit¹³⁷⁴. Dès lors, l'élaboration d'un programme national de rapprochement législatif et réglementaire soucieux des droits économiques, sociaux et environnementaux, est une nécessité pour assurer la bonne gouvernance. C'est ainsi que certains juristes tunisiens recommandent l'insertion d'une clause de conditionnalité socio-économique, environnementale et intergénérationnelle dans le futur ALECA¹³⁷⁵. Cette proposition pourrait servir de base juridique obligeant l'État tunisien à mettre en œuvre les différentes institutions constitutionnelles indépendantes, ainsi qu'à promouvoir la participation de la société civile dans les processus de prise de décision en matière économique. Les décisions et les orientations en matière économique, dans le cadre du partenariat privilégié avec l'Union, doivent faire l'objet d'un consensus national consolidé par des législations et institutions permettant l'ouverture du marché et l'accession au marché intérieur européen. De surcroît, la bonne gouvernance est liée à l'effectivité de l'État de droit et à la garantie des droits économiques, sociaux et environnementaux. Cependant, la doctrine, les observateurs, les organisations de la société civile et, en particulier, les défenseurs des droits de l'Homme n'ont pas manqué de relever certaines défaillances, lacunes et incohérences entourant la manière dont les différentes structures étatiques participent à la décision, à l'exercice du pouvoir et à la mise en œuvre de l'action publique¹³⁷⁶. Cela justifie, en quelque sorte, l'adoption de la Loi n°2017-28 du 25 avril 2017 par l'ARP en vue d'établir un Plan de développement 2016-2020. Ce plan de développement s'articule autour de cinq grands axes : bonne gouvernance, réforme de l'administration et lutte contre la corruption ; transition d'une économie à faible coût à un hub

¹³⁷² Voir en ce sens, par exemple, l'avis du Comité économique et social sur « le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne », JO C 329 du 17.11.1999, p. 30.

¹³⁷³ Cadre unique d'appui UE-Tunisie (2017-2020), voir sur : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ssf-tunisia-c_2017_5637_1_annex_fr_v1_p1_944238.pdf

¹³⁷⁴ Kamel JENDOUBI, Mohamed LIMAM et Bassem KARRAY, op. Cit. p. 10.

¹³⁷⁵ Idem., p. 61.

¹³⁷⁶ Souheil KADDOUR, « La gouvernance des droits de l'Homme en Tunisie postrévolutionnaire : état des lieux, difficultés et opportunités », La Revue des droits de l'Homme, 6/2014, p. 31.

économique ; développement humain et inclusion sociale ; concrétisation des ambitions des régions ; économie verte, pilier du développement durable¹³⁷⁷. Le partenaire européen a confirmé dans le plan d'action du partenariat privilégié avec la Tunisie, pour la période 2017-2020, que les priorités du Plan de développement adoptées par l'État tunisien croisent les thèmes prioritaires pour concrétiser un espace économique partagé. En revanche, l'Union européenne a dressé un bilan plutôt négatif concernant la question relative à la gouvernance en Tunisie. Le plan d'action du partenariat privilégié pour la période 2017-2020 précise : « Les principaux risques en matière de gouvernance sont liés à l'absence de mise en place effective de certaines instances constitutionnelles et indépendantes, à l'instar des difficultés rencontrées pour l'établissement du Conseil supérieur de la magistrature. Un autre risque consisterait à ce que ces instances ne disposent pas des moyens suffisants sur le plan matériel et humain pour mener à bien leur mission, au blocage de la réforme de la fonction publique eu égard aux tensions sociales qu'elle risque d'entraîner et à la non tenue dans les délais prévus des élections locales et nationales. En matière de droits de l'Homme, le risque serait de voir les préoccupations sécuritaires l'emporter sur le plein respect des libertés fondamentales prévues par la Constitution »¹³⁷⁸. Cela prouve que la mise en œuvre défailante de l'intégralité de la nouvelle Constitution tunisienne, et notamment tout ce qui concerne la Cour constitutionnelle et les instances constitutionnelles indépendantes, a affecté la mise en œuvre des réformes nécessaires en vue de réaliser une bonne gouvernance en Tunisie. Dès lors, l'Union européenne s'est orientée vers la société civile¹³⁷⁹ tunisienne qui paraît très active dans le processus de prise de décision, et influence les décisions de l'État. La redéfinition des institutions de l'État imposée par la nouvelle Constitution de 2014 exigera l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau cadre de gouvernance assurant une participation plus accrue et plus effective de la société civile¹³⁸⁰, à travers des mécanismes de dialogue plus au moins formels et plus au moins poussés (information, consultation, discussion, négociation...) ¹³⁸¹.

Par ailleurs, suite à l'attribution du prix Nobel de la paix au Quartet constitué de l'Union tunisienne du travail (UGTT), de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat

¹³⁷⁷ Voir Loi n°2017-28 du 25 avril 2017 portant approbation du Plan de développement 2016-2020, sur : <http://www.tunisia2020.com/plan-2016-2020>

¹³⁷⁸ Cadre unique d'appui UE-Tunisie (2017-2020), p. 10.

¹³⁷⁹ L'Assemblée Générale des Nations Unies définit la société civile comme étant : « *les associations de citoyens (...) auxquelles ceux-ci ont décidé d'adhérer pour promouvoir leurs intérêts, leurs idées et leurs idéologies. Ce terme ne renvoie pas aux activités à but lucratif (secteur privé) non plus qu'à l'action des pouvoirs publics (secteur public). Présentent un intérêt particulier pour l'ONU les organisations de masse (telles que les organisations de paysans, de femmes ou de retraités), les syndicats, les associations professionnelles, les mouvements sociaux, les organisations de peuples autochtones, les organisations religieuses et spirituelles, les associations d'universitaires et les organisations non gouvernementales d'intérêt public* », voir sur : http://www.un.org/reform/a58_817_french.doc p.15.

¹³⁸⁰ Souheil KADDOUR, op. Cit. p. 55.

¹³⁸¹ Idem., p. 55.

(UTICA), de la Ligue tunisienne des droits de l'Homme, et de l'Ordre des avocats, en octobre 2015, l'Union européenne a mis en place un « dialogue tripartite » entre les autorités tunisiennes, les représentants de l'Union et la société civile, avant la mise en œuvre des instruments et programmes dans le cadre du partenariat privilégié. Reconnus comme ayant une influence « inestimable » dans le progrès social et « à la pointe du combat pour la reconnaissance des droits et de la dignité de la personne humaine et pour la sauvegarde de notre héritage culturel et de notre environnement »¹³⁸², les représentants de la société civile sont devenus des acteurs à part entière du partenariat privilégié Tunisie-UE. Ainsi, l'objectif de créer un espace économique partagé à travers un partenariat qui passe, en quelque sorte, d'un cadre interétatique et interinstitutionnel à un cadre non étatique, cadre qui comprend l'ensemble de tous ces acteurs, pose la question de l'efficacité de ce schéma. Le mélange de tous les dispositifs du partenariat assurera-t-il une bonne gouvernance ? L'implication grandissante des acteurs non étatiques financés par l'Union européenne et ses États membres permettra-t-elle une bonne gouvernance publique, conciliant approche économique et protection des droits de l'Homme ? Les embûches qui émaillent les négociations de l'ALECA mettent en évidence les limites de la gouvernance publique en Tunisie, et le chemin des réformes juridiques et institutionnelles sera encore long.

¹³⁸² Commission européenne, Communication du 6 juin 1997, *La promotion du rôle des associations et fondations en Europe*, COM (1997) 241 final, 97 p., p. 6-7, point 7.1.

Conclusion du titre 2

Indubitablement la PEV constitue à la fois un dépassement du partenariat euro-méditerranéen dans sa dimension bilatérale, mais aussi la négation de sa dimension régionale. Or, ces dimensions doivent être consolidées en parallèle, et de manière appropriée, afin de réaliser les objectifs fixés par l'Union et ses partenaires. La PEV a, certes, marqué de son empreinte la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE ; cependant, la question du respect des droits de l'Homme demeure problématique au vu des instruments avancés par l'Union à travers cette politique. Cette situation a ainsi contribué à faire émerger le projet d'une Union pour la Méditerranée. Ce projet, même s'il reflète un nouveau paradigme de la politique européenne en Méditerranée, ne constitue *in fine* qu'une forme de relance du processus de Barcelone. Initialement prévue hors des structures européennes, l'initiative française pour une Union pour la Méditerranée a mis en évidence la limite de la politique extérieure de l'Union européenne entre les institutions de l'Union et les États membres. L'UpM a été, à l'origine, comme une initiative controversée eu égard aux enjeux politiques et géostratégiques qu'elle incarnait, au moment de l'élargissement de l'Union vers le Nord du continent européen. Cependant, la Commission européenne souligne l'importance de la Méditerranée pour l'UE et consacre le processus de Barcelone comme un mécanisme au cœur des relations euro-méditerranéennes, et ce depuis 1995, car «*la déclaration de Barcelone, ses objectifs et les domaines de coopération qu'elle prévoit restent donc d'actualité et les trois chapitres sur lesquels porte la coopération (dialogue politique, coopération économique et libre-échange, et le dialogue humain, social et culturel) continueront de constituer l'épine dorsale des relations euro-méditerranéennes*»¹³⁸³. Le Parlement européen, quant à lui, a reconnu qu'il convenait de relancer le processus de Barcelone par l'entremise de l'UpM ; vue comme « un processus de Barcelone ragaillardis »¹³⁸⁴, en concrétisant l'obligation de respecter et de promouvoir les droits de l'Homme dans les différents PTM. En revanche, s'il s'avère que le projet de l'UpM a créé une nouvelle gouvernance euro-méditerranéenne *via* une structure institutionnelle rénovée et la mise en place de projets régionaux ambitieux, il demeure difficile à réaliser. Tandis que, grâce à l'UpM, l'accord d'association Tunisie-UE a connu un nouveau souffle, à partir de l'insertion du sujet des droits de l'Homme de la troisième génération dans les négociations, l'approche politique et géostratégique et les divergences d'intérêts ont été prééminentes dans le projet d'UpM. Néanmoins, on ne peut nier la contribution d'une telle entreprise pour redonner

¹³⁸³ COM(2005) 139 final « Dixième anniversaire du Partenariat euro-méditerranéen –un programme de travail pour relever les défis des 5 prochaines années», 12 avril 2005.

¹³⁸⁴ Résolution du Parlement européen du 5 juin 2008 sur le « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » (P6_TA-PROV (2008) 0257), pt. 3.

vie aux objectifs du processus de Barcelone, sur le plan multilatéral et régional. La prise de conscience inéluctable de l'importance de la promotion du respect des droits de l'Homme sur la rive sud de la Méditerranée, a été largement partagée après la révolution tunisienne de 2011, et le déclenchement du « Printemps arabe ».

Par ailleurs, l'obtention, par la Tunisie, du statut de partenaire privilégié constitue assurément un saut qualitatif majeur dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE pour la question des droits de l'Homme. Désormais, la dynamique des relations de la Tunisie avec l'Union européenne repose sur une vision stratégique dépassant l'association entre les deux partenaires. L'Union mobilise les instruments fondés sur l'article 8 TUE, et l'article 217 TFUE afin d'accompagner la Tunisie durant la phase de transition démocratique, dans le but d'instaurer un État de droit garantissant les libertés. L'élaboration des plans d'actions successifs concrétisant le partenariat privilégié avec la Tunisie a permis la réalisation de maints objectifs, fixés à la fois dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE et, également, au sein des institutions paritaires du partenariat. Néanmoins, la mise en pratique de la garantie ne peut dissimuler que les droits de l'Homme ont été instrumentalisés. Le régime juridique du partenariat privilégié, échafaudé sur l'accord d'association Tunisie-UE, est appliqué selon une géométrie variable, et, il est patent que des enjeux extra-juridiques persistent. Le *desideratum* affiché par l'Union européenne de créer un espace de valeurs partagées avec la Tunisie contraint cet état à établir un rapprochement normatif avec l'Union. Cette démarche représente non seulement une conditionnalité politique renforcée mais aussi une projection des normes européennes sur le pays partenaire. La diffusion de l'identité de l'Union en dehors de ses frontières provoque un déséquilibre indiscutable dans les rapports de partenariat avec la Tunisie. En outre, la question du respect des droits de l'Homme est mise en application dans une perspective économique, pour aboutir à une politique économique libérale et favoriser la politique stratégique de l'Union. L'universalité des droits de l'Homme est mise à mal, par la priorisation des droits civils et politiques, alors que le partenariat privilégié aspire à accorder à la Tunisie l'accès au marché intérieur européen.

Enfin, l'objectif de créer un espace économique commun entre les deux partenaires fait apparaître de nombreuses défaillances en ce qui concerne, notamment, la garantie des droits économiques, sociaux et environnementaux. La volonté de l'UE de conclure un ALICA prouve que cette dernière est toujours à la recherche d'une légitimité internationale, conformément à l'article 21 TUE. Cet état de fait décrédibilise l'ambition liée au projet d'un espace économique garantissant les intérêts communs et édifié sur les droits et libertés fondamentales, comme le préconise le partenariat privilégié Tunisie-UE.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Une décennie après la mise en route du processus de Barcelone et l'entrée en vigueur de l'accord d'association Tunisie-UE, la situation des droits de l'Homme sur la rive sud de la Méditerranée ne s'est pas foncièrement améliorée. C'est pourquoi les instruments régionaux et bilatéraux, tels que les conférences interministérielles et le Conseil d'association, ont permis de nouer des relations constantes et fouillées entre l'Union européenne et les PTM. L'institutionnalisation et la normalisation du débat ayant trait à la question des droits de l'Homme, dans le cadre la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE, ont accentué le foisonnement des instruments garantissant le respect desdits droits, et ont hâté l'adhésion aux instruments internationaux et régionaux en la matière. Cependant, les divers procédés de protection des droits de l'Homme en Tunisie demeurent marqués par une approche politique, voire déclaratoire. Les objectifs retenus par la déclaration de Barcelone et traduits dans l'accord d'association, n'ont pas trouvé d'écho en raison de la redéfinition des priorités du partenariat avec la Tunisie, reléguant ainsi les droits de l'Homme au second plan, après les intérêts sécuritaires et économiques. La Commission européenne et le Conseil se sont montrés frileux, et le Parlement a été incapable d'initier la procédure de suspension de l'accord d'association, en réaction à la violation de l'article 2 dudit accord. La violation de clause « élément essentiel » de l'accord d'association par l'État tunisien a effectivement rendu la clause « droits de l'Homme » désuète.

Le bilan qui a pu être tiré de la situation des droits et libertés en Tunisie corrobore le constat d'échec du partenariat dans le domaine des droits de l'Homme. Dès lors, l'Union européenne a été contrainte de modifier sa vision du partenariat avec la Tunisie, en premier lieu, par le biais de la politique européenne de voisinage. L'obligation de résultats assignée à l'État tunisien, en contrepartie des aides programmées dans les instruments de la PEV, a pu susciter un espoir tangible pour l'amélioration de la situation. L'efficacité de ces instruments est, néanmoins, menacée par le refus systématique du recours à la conditionnalité négative. Or, la combinaison des aspects positifs et négatifs de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE est une condition *sine qua non* de son effectivité. Ainsi, le recours exclusif à la conditionnalité positive des instruments d'aides de la PEV reste un dispositif passif et limité pour ébaucher des mutations fructueuses quant à la situation des droits de l'Homme en Tunisie. Par ailleurs, la nouvelle approche des droits de l'Homme proposée par le projet de l'Union pour la Méditerranée s'éloigne sensiblement de l'approche initiale de la PEV. Plutôt que de repenser la conditionnalité de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, l'UpM définit un nouvel environnement du partenariat avec l'Union, et constitue une vision renouvelée d'un partenariat

approfondi dans la région méditerranéenne. Si l'UpM n'a pas vocation à insister sur la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE, elle ne devrait pas non plus supplanter les mécanismes mis en œuvre dans cette perspective. Bien au contraire, sur le plan multilatéral, l'UpM est l'occasion rêvée de redonner vie non seulement aux objectifs visés par la déclaration de Barcelone, mais aussi d'introduire de nouveaux droits de l'Homme, dit de troisième génération. Les enjeux affichés dans le projet de l'UpM touchant à la protection de l'environnement et à la bonne gouvernance dans les différents pays méditerranéens devraient accroître, théoriquement, la responsabilisation de la Tunisie dans son engagement en matière de droits de l'Homme. Cependant, l'UpM a engendré des difficultés juridiques majeures, non seulement sur le plan interne de l'Union (entre la France porteuse du projet, certains États membres et les institutions de l'Union européennes), mais aussi vis-à-vis des différents PTM, en raison de la prépondérance de la dimension politique et géostratégique du projet.

De surcroît, la révolution tunisienne en 2011, puis le « Printemps arabe », ont mis en évidence l'échec du partenariat pour tout ce qui concerne les droits de l'Homme. Des aménagements du partenariat Tunisie-UE ont été réalisés par le biais de la PEV renouvelée, et le statut de partenaire privilégié a été octroyé à la Tunisie. De fait, ce statut concrétise le début d'une nouvelle ère pour le partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne, l'objectif, plus ambitieux, étant, désormais, d'approfondir les liens dans tous les domaines, et de soutenir la transition démocratique en Tunisie. L'accession de l'État tunisien au rang de partenaire privilégié auprès de l'Union traduit la volonté des deux partenaires de consolider leurs relations, à travers l'instauration de réseaux de solidarité institutionnelle, politique, économique et sociale. Ce nouveau cadre relationnel offre, certes, de grandes opportunités à la Tunisie, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une déclaration ancrée dans le cadre de l'accord d'association Tunisie-UE. Le partenariat privilégié entre la Tunisie et l'Union européenne est un nouveau défi, car il convient de structurer au mieux le partenariat fondé sur l'accord d'association entre les deux parties. Ce statut requiert une faculté d'adaptation aux normes et standards européens considérable, pour l'État tunisien, et cet État est en capacité d'emporter des transformations radicales dans les années à venir, sur le plan économique, social, politique et institutionnel.

L'impact du statut de partenaire privilégié sur la question des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE est indéniable, conjuguant une approche nouvelle de la part de l'Union et un processus de transition démocratique en Tunisie.

En effet, suite à l'adoption de la Constitution de la deuxième République, la question de la protection et de la promotion des droits de l'Homme n'a cessé d'évoluer, tant dans le dialogue politique avec l'Union européenne, que dans la législation et les institutions locales.

L'édification de l'État de droit et des mécanismes juridiques de garantie des droits et libertés fondamentales en Tunisie est désormais le concept de base pour l'élaboration d'un espace de valeurs partagées avec le partenaire européen. Toutefois, l'Union européenne, en prenant appui sur les nouveaux outils juridiques du traité de Lisbonne dans le domaine des relations extérieures (notamment l'article 8 TUE, 21 TUE et 217 TFUE), a instauré une conditionnalité politique renforcée par le biais des instruments des plans d'action. De plus, l'exercice d'une *soft law* par les institutions de l'Union et, en particulier, par la Commission, pourrait illustrer une démarche paradoxalement incitative et hégémonique en matière de promotion des droits de l'Homme. La génération des droits de l'Homme s'inscrit ainsi dans un cadre spécifique où affleurent des jeux de pouvoirs entre la Tunisie et l'Union européenne, qui défendent des intérêts ou des valeurs divergentes en fonction du sujet de droit concerné. Dès lors, il apparaît difficile de concilier l'établissement d'un espace de valeurs partagées entre les deux partenaires et la sauvegarde de leurs intérêts économiques et commerciaux respectifs¹³⁸⁵. Cette difficulté est particulièrement sensible quand on examine l'objectif de création d'un espace économique commun entre la Tunisie et l'Union européenne. L'« avantage » du statut de partenariat privilégié octroyé à l'État tunisien révèle des défaillances majeures quant aux droits économiques, sociaux et environnementaux, dans les contours du partenariat avec l'Union. La proposition européenne de conclure un ALECA avec la Tunisie confirme que la dynamique évolutive du statut de partenaire privilégié nuit au particularisme des relations entre l'Union et la Tunisie en raison du déséquilibre qui les caractérisent¹³⁸⁶. L'architecture institutionnelle du partenariat privilégié, censée être paritaire, traduit « *la reprise systématique des normes communautaire, sans recourir à de nouvelles négociations* »¹³⁸⁷. Les divers instruments des aides européennes ciblant l'accompagnement de la transition démocratique en Tunisie ont stimulé l'attachement grandissant aux droits de l'Homme et à leur consolidation, au sein du partenariat privilégié. La dépendance aux aides allouées à la transition démocratique en Tunisie éclaire aussi la mainmise des institutions de l'Union sur le processus de construction juridique de la question des droits de l'Homme et sur la diplomatie de ces droits et libertés.

Contrairement aux logiques qui ont présidé aux relations entre la Tunisie et l'Union avant la révolution tunisienne de 2011, le statut de partenaire privilégié a permis de refonder les relations stratégiques, pour mieux appréhender les intérêts communs. Les divers obstacles juridiques, économiques et politiques dans le champ d'action du partenariat privilégié entre la Tunisie et

¹³⁸⁵ Béatrice DELZANGLES, « Le statut d'État tiers envisagé à travers la protection des droits de l'homme », in BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, RAPOPORT Cécile (dir.), *op. cit.*, p. 379-406., p. 380.

¹³⁸⁶ Voir dans ce sens, Catherine FLAESH-MOUGIN, « Existe-t-il un statut d'État associé à l'Union européenne ? », in Isabelle BOSSE-PLATIÈRE, Cécile RAPOPORT (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2014, p. 65-104, p. 78.

¹³⁸⁷ Idem., p. 85.

l'Union européenne, ainsi que les négociations d'un éventuel ALECA, montrent la spécificité des rapports entre les deux partenaires. Ce particularisme explicite également l'ambiguïté du droit usité dans la relation entre les deux partenaires et l'interconnexion avec des considérations politiques, juridiques et stratégiques. L'article 21 du TUE, tout en établissant une « doctrine de l'action extérieure d'application générale », traduit également les tensions entre les intérêts et les valeurs dans le partenariat associatif établi entre l'Union et son partenaire¹³⁸⁸. Le processus de protection et de promotion des droits de l'Homme dans les relations entre l'Union et la Tunisie post-révolution met en lumière la diversité des instruments relatifs à la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association.

¹³⁸⁸ *Idem.*, p. 102-103.

CONCLUSION GENERALE

La présente étude s'est focalisée sur une problématique précise : celle liée aux ambiguïtés de la politique juridique concernant la question des droits de l'Homme, appliquée dans un cadre bien circonscrit, en l'occurrence celui de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne. Elle s'est donc attachée à établir les propriétés juridiques du sujet des droits de l'Homme afin de préciser les contours, en analysant sa configuration régionale et bilatérale. Néanmoins, la question du respect des droits de l'Homme, de l'établissement de l'État de droit et des principes démocratiques demeure un sujet transversal, qui dépasse et affecte l'analyse purement juridique. En effet, « *la politique internationale de l'Union européenne en matière des droits de l'Homme est une caractéristique visible et une image de marque de la politique européenne* »¹³⁸⁹, et les considérations politiques sont souvent « *des théories de droit en formation ou en déclin* »¹³⁹⁰. L'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne confirme effectivement une certaine continuité entre la politique et le droit, qui s'interpénètrent, notamment, en matière de droits et libertés fondamentales. Il s'agit d'une forme très aboutie de la théorie politique consacrée par les deux partenaires pour régir leurs rapports, et élaborer des techniques juridiques. Cette étude a, donc, montré que la politique des droits de l'Homme de l'Union européenne, vis-à-vis de son « associé », puis, par la suite de son « partenaire », souffre, indéniablement, d'un déficit de cohérence et de consistance. Cependant, il convient de relativiser cette constatation car, malgré le contexte historique de la mise en place d'un PEM, qui englobe de nombreux facteurs (économiques, sécuritaires, géostratégiques...) on constate une évolution certaine dans l'élaboration des droits de l'Homme et dans la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE dans le domaine. C'est pourquoi cette étude différencie clairement les étapes chronologiques de la mise en œuvre de l'accord d'association en matière de droits de l'Homme. Ce dernier est marqué, à la fois par l'évolution juridique de la construction européenne, mais aussi par la situation juridico-politique du pays partenaire.

Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit que l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne de 1995 est un accord international dans lequel prédomine le volet économique et commercial, bien que la clause « droits de l'Homme » soit un élément essentiel de l'accord.

¹³⁸⁹ Ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, « Discours prononcé par M. Frank-Walter Steinmeier, ministre fédéral des Affaires étrangères, à l'occasion du débat au Bundestag sur le renforcement de la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme », 22 décembre 2006, consultable sur :

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/fr/>

¹³⁹⁰ Emile GIRAUD, « De la valeur et des rapports des notions de droit et de politique dans l'ordre international », *RGDIP*, vol. 29, 1922, p. 473-514, p. 473.

Ainsi, au-delà des contours de l'accord entre la Tunisie et l'Union comme modèle classique d'association, la conditionnalité « droits de l'Homme » de l'article 2 de l'accord reste problématique. La conditionnalité « droits de l'Homme » représente une politique juridique qui ne peut être signifiante que si elle s'inscrit dans une perspective juridique solide, capable de lui donner sens. Il est clair que la mise en œuvre de cette conditionnalité ne fait que prolonger constamment le débat sur sa validité juridique, et son incohérence. Ce constat s'appuie d'abord sur l'idée que la normativité de cette conditionnalité procède d'une démarche somme toute formelle vis-à-vis des règles de droit international¹³⁹¹. D'où la récurrence du débat sur la validité des mesures à prendre en cas de violation de la clause de l'article 2 de l'accord d'association, alors qu'elle est considérée comme « élément essentiel » de l'accord.

Par ailleurs, la conditionnalité « droits de l'Homme » ne peut être appréhendée indépendamment de la dynamique de l'évolution interne de l'Union européenne. Au fil du temps, l'élargissement des compétences externes de l'Union a renforcé l'impact du droit interne de l'Union sur la dimension externe relative à la politisation des relations extérieures. L'Union européenne a remarquablement développé le pouvoir de ses institutions dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du respect des droits de l'Homme, cadre entériné par l'accord d'association avec la Tunisie, par l'intermédiaire des divers mécanismes et instruments relatifs à ces droits. Ainsi, s'il paraît acquis que la question du respect des droits de l'Homme est une composante essentielle dans les relations extérieures de l'Union, il semble difficile d'y voir autre chose qu'une simple projection, ou « externalisation », des politiques internes de l'Union européenne dans ce domaine.

De ce point de vue, la conditionnalité « droit de l'Homme » de l'article 2 de l'accord d'association illustre la dimension politique du partenariat, non seulement inconsistante pour mettre en œuvre le respect des droits de l'Homme en Tunisie, mais également instrumentalisée. Malgré un dialogue politique permanent entre les deux parties, la conditionnalité n'a pas réussi à faire de la question des droits de l'Homme et de l'État de droit l'exigence nécessaire pour approfondir la relation entre les deux partenaires. Par conséquent, il est vraisemblable que le dialogue politique n'a pas gagné en substance, et n'a pas quitté le registre déclaratoire et proclamatoire.

Il est difficile de conclure cette étude sur la question des droits de l'Homme dans les relations entre la Tunisie et l'Union européenne au regard de son évolution permanente, notamment après la révolution tunisienne de 2011, et le déclenchement du « Printemps arabe ». La présente recherche expose les nouvelles orientations stratégiques de la part des deux partenaires en

¹³⁹¹ Voir dans ce sens Saïd HAMMAMOUN, op. Cit. p. 472.

matière de droits de l'Homme et de principes démocratiques en Tunisie. Le passage à la deuxième République, avec une phase de transition démocratique, a élargi substantiellement les contours de la question du respect des droits de l'Homme sur la base de l'article 2 de l'accord d'association. La nouvelle ère du partenariat révèle le renforcement de la dimension fonctionnelle de la conditionnalité « droits de l'Homme ». Ceci se traduit, notamment, par l'extension de ses critères constitutifs, au-delà de l'approche qui a présidé à l'adhésion de l'État tunisien au processus de Barcelone. L'Union européenne a donc proposé une nouvelle approche du partenariat avec la Tunisie comprenant certaines évolutions du système institutionnel d'élaboration et de garantie des droits de l'Homme. L'établissement des institutions paritaires associatives, l'octroi du statut de partenaire privilégié, ainsi que la mise en place de plans d'action planifiés dans le cadre d'un dialogue politique intégrant plusieurs acteurs, font partie de l'analyse d'un processus en cours. L'Union affiche clairement sa volonté de créer avec la Tunisie un espace de valeurs communes, ainsi qu'un espace économique commun, tout en respectant la dimension « droits de l'Homme » dans les différents champs du partenariat.

Toutefois, l'analyse a montré que la question des droits de l'Homme demeure davantage imprégnée par le souci de cohérence et d'efficacité de l'action extérieure de l'Union. De ce fait, la question du respect des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE apparaît non seulement comme une condition, mais également comme un objectif de l'action extérieure de l'Union européenne. C'est ainsi que la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie-UE a été profondément affectée par l'échec du processus de Barcelone en matière de droits de l'Homme. L'approche de l'Union européenne a largement évolué avec la PEV, qui se veut complémentaire au PEM. Il semble que la mise en place d'une PEV ait été l'occasion pour l'Union de viser une plus grande cohérence dans l'ensemble des moyens juridiques en sa possession, et de rationaliser l'architecture du partenariat avec la Tunisie. Un nouveau mode de partenariat a vu le jour avec la PEV, intégrant de nouveaux concepts et outils (plans d'action, Instruments financiers de voisinage...), et a permis de poser les jalons d'une nouvelle méthode partenariale, toujours fondée sur l'accord d'association. En revanche, cette étude a montré que, si la PEV est plus ambitieuse par rapport aux politiques antérieures en vue de mettre en œuvre le respect des droits de l'Homme, conformément à l'article 2 de l'accord d'association, elle souffre toutefois de quelques faiblesses et incohérences. Les différents enjeux de la mise en place de cette PEV caractérisée par la méthode de différenciation entre les pays tiers voisins, a considérablement limité l'efficacité de ses instruments.

Par ailleurs, l'approche critique et pragmatique de la présente recherche, à travers le prisme des droits de l'Homme, a conduit à étudier les différents projets qui participent de manière directe ou indirecte à mettre en pratique la question du respect desdits droits, telle qu'elle est inscrite

dans l'accord d'association Tunisie-UE. L'Union pour la Méditerranée (UpM) a ainsi été l'objet d'une partie de ce travail, sous un angle visant à concilier les différents aspects des liens créés entre la Tunisie et l'Union, en vue de prendre en considération les droits de l'Homme dans le schéma des différents domaines du partenariat. L'analyse témoigne, à cet égard, du fait que la politique juridique de l'Union européenne pour la protection des droits de l'Homme en Tunisie demeure caractérisée par une multitude d'instruments unilatéraux. Ces instruments incorporent à la fois le droit contraignant et la *soft law* de l'Union européenne. Le droit contraignant se décèle principalement dans des instruments financiers qui renforcent la conditionnalité politique de l'article 2 de l'accord d'association avec la Tunisie. Cette conditionnalité politique, bien qu'elle applique le droit contraignant dérivé de l'Union dans une perspective quasiment incitative, revêt indéniablement un caractère unilatéral. De plus, l'utilisation de la *soft law*, notamment par la Commission et le Conseil européen, confère un pouvoir considérable aux institutions de l'Union européenne dans l'interprétation et l'application des instruments du partenariat avec la Tunisie. Ainsi, les institutions de l'Union participent, par le biais de la *soft law*, à l'élaboration des instruments unilatéraux européens, applicables dans le cadre du partenariat avec la Tunisie, en projetant la conception européenne des droits de l'Homme dans l'ordre juridique interne de la Tunisie.

D'autre part, cette recherche a démontré que la question de droits de l'Homme illustre un paradoxe dans les relations entre la Tunisie et l'Union européenne : c'est une réalité qui évolue avec le temps, et en fonction des mécanismes d'action et de rétroaction, avec une part importante d'incertitude¹³⁹². En effet, l'instrumentalisation de la question des droits de l'Homme permet de comprendre les tensions du droit et les exceptions permanentes au droit quand priment la politique et les enjeux extra-juridiques dans le cadre du partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne. L'esprit de l'accord d'association est caractérisé par la prééminence des intérêts économiques, commerciaux, géostratégiques et politiques, ce qui conduit à faire passer au second plan les obligations juridiques relatives aux droits de l'Homme. A travers les différents mécanismes et instruments de mise en œuvre de l'accord d'association, il est évident que le régime juridique des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE est appliqué selon les orientations stratégiques et en fonction des intérêts en présence. L'adoption d'une nouvelle approche du partenariat avec la Tunisie et l'établissement de nouvelles orientations stratégiques en matière de droits de l'Homme, au lendemain de la révolution tunisienne, témoignent de ce qui précède. Les deux communications de la Commission européenne du 8 mars 2011 et du 25 mai de la même année confirment que l'effectivité et l'efficacité des droits de l'Homme

¹³⁹² Voir Adam ABDOU HASSAN, op. Cit. p. 736.

dépendent d'enjeux extra-juridiques. Ces droits sont alors un simple outil au service des objectifs économiques, géostratégiques et sécuritaires, d'où la permanence d'une « *politique juridique extérieure* »¹³⁹³ de l'Union à l'égard de son partenaire tunisien. Le nouveau contexte de transition démocratique et l'établissement de l'État de droit dans la Tunisie post-révolution ont imposé une dynamique nouvelle dans le cadre de la mise en œuvre de la question des droits de l'Homme. Cette nouvelle dynamique vise à dépasser le cadre de l'accord d'association, en vue de créer un partenariat privilégié entre la Tunisie et l'Union européenne. Néanmoins, force est de constater que les droits de l'Homme sont appliqués selon une géométrie variable en fonction du domaine du partenariat, comme notamment dans le champ économique et commercial. Dans un contexte difficile de transition démocratique en Tunisie, la création d'un espace de valeurs partagées avec l'Union européenne constitue toujours un défi qui comporte de nombreux risques, sachant que l'Union défend ardemment ses intérêts fondamentaux, et ce, en vertu de l'article 21 TUE.

De surcroît, l'analyse de la projection des politiques de l'Union relatives aux enjeux stratégiques vis-à-vis de son partenaire se heurte au mode de réalisation de cette projection en rendant les objectifs de l'Union peu lisibles pour l'avenir du partenariat. La proposition d'un ALECA suscite la controverse et les réticences de la part de l'État tunisien, notamment quant à la conciliation de ce projet avec les droits économiques, sociaux et environnementaux. Cette situation impose désormais une redéfinition du partenariat entre la Tunisie post-révolution et l'Union européenne. Une telle entreprise devrait nécessairement définir les contours de ce partenariat, de manière à ce que les objectifs de l'Union européenne en matière de droits de l'Homme soient suffisamment clarifiés. Il y a là une nécessité absolue afin de donner une visibilité à l'action extérieure de l'Union, et d'encadrer juridiquement le partenariat avec la Tunisie. Cela exige également la mise en place d'un véritable dialogue et d'une discussion équilibrée sur les intérêts et les objectifs communs entre les institutions européennes et les institutions paritaires. L'approche directive et unilatérale doit laisser la place à un mode coopératif et partenarial sur la base d'un consensus « gagnant-gagnant » entre l'État tunisien et l'Union européenne. L'asymétrie manifeste entre les deux partenaires exige que cette vision soit élaborée à travers le prisme des droits de l'Homme, afin d'assurer à ce partenariat une durabilité et une acceptabilité socio-économique. Le partenariat entre la Tunisie et l'Union européenne doit être juste et équitable, et fondé sur le respect des droits de l'Homme, notamment les droits économiques, sociaux et environnementaux, « *Et c'est au nom des droits de l'Homme et pour les droits de l'Homme*

¹³⁹³ Guy Ladreit De LACHARRIERE, *La politique juridique extérieure*, Paris, IFRI/Economica, Coll. Enjeux internationaux, 1983, 236 p., p. 5-6.

qu'il doit être conçu »¹³⁹⁴. Reste néanmoins à savoir si l'avenir permettra la redéfinition du partenariat Tunisie-UE dans la perspective du respect des droits de l'Homme. La difficulté d'aligner les positions des deux parties sur une vision commune de la question du respect des droits de l'Homme et la persistance d'un contexte international façonné par des enjeux sécuritaires, condamneront-elles ce partenariat à évoluer, encore et pour toujours, dans une logique de projection imprécise et contradictoire ?

¹³⁹⁴ Kamel JENDOUBI, Mohamed LIMAM et Bassem KARRAY, op. Cit., p. 64.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

Cette bibliographie sélective ne fournit que des orientations sur des points spécifiques de la thèse. Elle doit par conséquent être complétée par les références données dans la thèse elle-même.

I – Doctrine

A – DICTIONNAIRES ET ENCYCLOPÉDIES JURIDIQUES

1 – Dictionnaires

-**ANDRIANTSIMBAZOVINA Joël, GAUDIN Hélène, MARGUÉNAUD Jean-Pierre, RIALS Stéphane, SUDRE Frédéric** (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, Coll. Quadrige – Dicos Poche, 2008, XVIII-1074 p.

-**BARAV Ami, PHILIP Christian** (dir.), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, PUF, 1993, XVI-1180 p.

-**BASDEVANT Jules, Union académique internationale** (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, XV-755 p.

-**BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, DULPHY Anne, KAHN Sylvain, MANIGAND Christine** (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008, XV-493 p

-**CALVO Charles**, *Dictionnaire de droit international public et privé*, Berlin, Puttkammer & Mühlbrecht, Paris, Guillaumin & Cie, Paris G. Pedone-Lauriel, Paris, A. Rousseau, tome premier, 1885, VIII-517 p.

-**CALVO Charles**, *Dictionnaire de droit international public et privé*, Berlin, Paris, Puttkammer & Mühlbrecht, Guillaumin & Cie, G. Pedone-Lauriel, Arthur Rousseau, tome deuxième, 1885, 374 p. 722

-**DEGRYSE Christophe**, *Dictionnaire de l'Union européenne*, Bruxelles, De Boek & Lacier, 4e édition, 2011, 1149 p.

-**SALMON Jean** (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, XLI-1198 p.

2 – Encyclopédies juridiques

-**DORMOY Daniel**, « Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté européenne », *Jurisque Europe*, Fasc. 473, mars 2015.

-**JACQUÉ Jean-Paul**, « Parlement européen », *Répertoire de droit européen – Dalloz*, juin 2013.

-**KOVAR Robert**, « Actes juridiques unilatéraux de l'Union européenne », *Répertoire de droit européen – Dalloz*, avril 2016

-**PERTEK Jacques**, « Conseil européen », *Répertoire de droit européen – Dalloz*, décembre

2011.

-**RAUX Jean**, « Les compétences expresses de caractère général – Les associations », *Jurisclasseur Europe*, Fasc. 2204, 16 mai 2002. 723

B – MONOGRAPHIES, MANUELS, COURS, COMMENTAIRES

1 – Monographies, manuels et commentaires

-**AMIN Samir**, *L'eurocentrisme : critique d'une idéologique*, Paris, Anthropos, Coll. Economies, 1988, 160 p.

-**BEN ACHOUR Yadh**, *Le rôle des civilisations dans le système international : droit et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit international, 2003, 324 p.

-**BLUMANN Claude, DUBOUIS Louis**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, 6^e édition, Coll. Manuel, 2016, XV-922 p.

-**BOURGEOIS Jacques (dir.)**, *L'Union européenne comme acteur international*, Bruxelles, Université de Bruxelles, Institut d'études européennes, Coll. Commentaire J. Mégret, 3^e édition, 2015, 239 p.

-**CORTEN Olivier, DUBUISSON François, LAGERWALL Anne, KOUTROULIS Vaios**, *Une introduction critique au droit international*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2017, 608 p.

-**COSTA Olivier, BRACK Nathalie**, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Université de Bruxelles, Coll. UBlire – Références, 2^e édition, 2014, 379 p.

-**DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain**, *Droit international public*, Paris, LGDJ-Lextenso, Coll. Traités, 8^e édition, 2009, 1709 p. 724

-**DIMIER Véronique**, *The invention of a European development aid bureaucracy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, Coll. Palgrave Studies in European Union Politics, 2014, 240 p.

-**FIERRO Elena**, *The EU's approach to human rights conditionality in practice*, The Hague, London, New York, Martinus Nijhoff Publishers, Coll. International Studies in Human Rights, vol. 76, 2003, XVIII-329 p.

-**GRANELL Francesc**, *Le droit de la CE et de l'Union européenne : commentaire J. Mégret. 13, La coopération au développement de la Communauté européenne*, Bruxelles, Université de Bruxelles, Coll. Institut d'Études européennes, 2^e édition, 2005, 475 p.

-**HENNEBEL Ludovic, TRIGROUDJA Hélène**, *Traité de droit international des droits de l'homme : protection universelle, protections régionales, théories, fondements, interprétation, mise en œuvre, responsabilité, réparation*, A. Pedone, 2016, 1706 p.

-**KAMTO Maurice**, *Droit international de la gouvernance*, Paris, A. Pedone, 2013, 338 p.

-**KAMTO Maurice (dir.)**, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : commentaire article par article*, Bruxelles, Université de Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit international, 2011, XVIII-1628 p.

-**KOSKENNIEMI Martti**, *La politique du droit international*, Paris, A. Pedone, Coll.

Doctrines(s), 2007, 423 p.

-**LACHARRIERE Guy Ladreit De**, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, Coll. Enjeux internationaux, 1983, 236 p.

-**LOCHAK Danièle**, *Le droit et les paradoxes de l'universalité*, Paris, PUF, Coll. Les voies du droit, 2010, 254 p.

-**MORGENTHAU Hans**, *La réalité des normes, en particulier des normes du droit international : fondements d'une théorie des normes*, Paris, Alcan, 1934, XI-251 p.

-**MOURGEON Jacques**, *Les droits de l'homme*, Paris, PUF, Coll. Que sais-je ? 8^e édition, 2004, 127 p.

-**NEFRAMI Eleftheria**, *L'action extérieure de l'Union européenne : fondements, moyens, principes*, Paris, LGDJ, Coll. Systèmes. Droit, 2010, 208 p.

-**RENUCCI Jean-François**, *Traité de droit européen des droits de l'homme*, Paris, LGDJ, Lextenso, Coll. Traités, 2^e édition, 2012, XII-1297 p.

-**SIMON Denys**, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, Coll. Droit fondamental – Droit international et communautaire, 3^e édition, 2001, 784 p.

-**TUNKIN Gregory Ivanovic**, *Droit international public : problèmes théoriques*, A. Pedone, Paris, 1965, 250 p.

2 – Cours

-**BALLADORE PALLIERI Giorgio**, « La formation des traités dans la pratique internationale contemporaine », *RCADI*, tome 74, 1949-I, p. 465-545.

-**BEDJAOUI Mohammed**, « L'humanité en quête de paix et de développement (I) », *RCADI*, tome 324, 2006, p. 9-529.

-**BEN ACHOUR Rafaâ**, « Changements anticonstitutionnels de gouvernement et droit international », *RCADI*, tome 379, 2016, p. 397-548.

-**BENNOUNA Mohamed**, « Le droit international public entre la lettre et l'esprit : cours de droit international public (2016) », *RCADI*, tome 383, 2017, p. 9-231.

-**BOISSON De CHAZOURNES Laurence**, « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles », *RCADI*, tome 347, 2010, p. 79-406.

-**BOULOUIS Jean**, « Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général », *RCADI*, tome 235, 1992-IV, p. 9-80.

-**CAPOTORTI Francesco**, « Cours général de droit international public », *RCADI*, tome 248, 1994, p. 9-344.

-**CASSIN René**, « La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », *RCADI*, tome 79, 1951, p. 237-368.

-**CHAUMONT Charles**, « Cours de droit international public », *RCADI*, tome 129, 1970-I, p.

333-546.

-DUPUY Pierre-Marie, « L'Unité de l'ordre juridique international : cours général de droit international public (2000) », *RCADI*, tome 297, 2003, p. 1-489.

-DUPUY René-Jean, « Le droit des relations entre les organisations internationales », *RCADI*, tome 100, 1960, p. 457-589.

-FLORY Maurice, « Souveraineté des États et coopération pour le développement », *RCADI*, tome 141, 1974-I, p. 255-329.

-KELSEN Hans, « Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis », *RCADI*, tome 42, 1932, p. 117-352.

-LUCHAIRE François, « Les associations à la Communauté économique européenne », *RCADI*, tome 144, 1975-I, p. 241-308.

-MAHIOU Ahmed, « Le cadre juridique de la coopération sud-sud : quelques expériences d'intégration », *RCADI*, tome 241, 1993, p. 1-194.

-MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Quelques problèmes de la mise en œuvre de la Déclaration universelle des droits de l'homme », *RCADI*, tome 83, 1953, p. 255-376.

-MORIN Jacques-Yvan, « L'État de droit : émergence d'un principe du droit international », *RCADI*, tome 254, 1995, p. 9-462.

-PESCATORE Pierre, « Les relations extérieures des Communautés européennes : contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales », *RCADI*, tome 103, 1961-II, p. 1-244.

-RANJEVA Raymond, « Les organisation non-gouvernementales et la mise en œuvre du droit international », *RCADI*, tome 270, 1997, p. 9-105.

-RIDEAU Joël, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », *RCADI*, tome 265, 1997, p. 9-480.

-URIBE VARGAS Diego, « La troisième génération des droits de l'homme », *RCADI*, tome 184, 1984-I, p. 355-376.

-VASAK Karel, « Le Droit international des droits de l'homme », *RCADI*, tome 140, 1974-IV, p. 333-416.

-VON VERDOSS Alfred, « Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies », *RCADI*, tome 83, 1953, p. 1-77.

-WEIL Prosper, « Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public », *RCADI*, tome 237, 1992-VI, p. 9-370.

-PELLET Alain, « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », *RCADI* (1994), vol. V, tome 2, 1997, p. 193-271.

C – THÈSES

-**ABDOU Hassan**, *Le statut des partis politiques dans les États de l'Afrique de l'Ouest Francophone*, Thèse, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, sous la direction de Franck MODERNE, 1997, 730 p.

-**AKANDJI-KOMBÉ Jean-François**, *La politique extérieure de la Communauté européenne en matière de droits de l'homme*, Thèse, Université de Picardie Jules Vernes, sous la direction d'Alain FENET, 1992, 411 p.

-**BEAUCILLON Charlotte**, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Travaux de droit international et européen, 2014, XVII-712 p.

-**BOSSE-PLATIÈRE Isabelle**, *L'article 3 du traité UE : recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Thèses, XXVII-859 p. 730

-**COLINEAU Hélène**, *L'Union européenne, puissance normative ? La politique de coopération de développement en actes*, Thèse, Université de Grenoble, sous la direction de Jean-Charles FROMENT, 2013, 586 p.

-**COUVEINHES-MATSUMOTO Florian**, *L'effectivité en droit international*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Jus Gentium, 2014, XXIV-692 p.

-**D'ASPREMONT Jean**, *L'État non démocratique en droit international : étude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, Paris, A. Pedone, Coll. Publication de la revue générale de droit international public – Nouvelle Série, 2008, VIII-375 p.

-**DONNADIEU Léonce**, *Essai sur la théorie de l'équilibre : étude d'histoire diplomatique et de droit international*, Paris, LGDJ, Arthur Rousseau, 1900, XX-293 p.

-**FLAESCH-MOUGIN Catherine**, *Les accords externes de la CEE : essai d'une typologie*, Bruxelles, Université de Bruxelles, Coll. Thèses et travaux juridiques – Institut d'études européennes, 1979, 320 p.

-**FLAVIER Hugo**, *La contribution des relations extérieures à la construction de l'ordre constitutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Thèses, 2012, XXVI-885 p.

-**GODET Romain**, *Accords interinstitutionnels et équilibre institutionnel dans la Communauté européenne*, Thèse, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), sous la direction d'Ami BARAV, 2001, 769 p.

-**HAMMAMOUN Saïd**, *La conditionnalité politique dans les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb*, Thèse Doctorat en droit public, soutenue le 16 décembre 2006, Université de Perpignan Via Domitia, 457 p.

-**KOLACINSKI David**, *Analyse économique des droits de l'homme*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Des Sociétés, 2004, 348 p.

-**LEFÈVRE Silvère**, *Les actes communautaires atypiques*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Travaux du CERIC, 2006, 552 p. 732

-**LE NAËLLOU Anne**, *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*, Paris,

L'Harmattan, Coll. Logiques Politiques, 1995, 255 p.

-**NEFRAMI Eleftheria**, *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Thèses, 2007, XVIII-711 p.

-**NORODOM Anne-Thida**, *L'influence du droit des Nations Unies sur le développement du droit international*, Thèse, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, sous la direction d'Yves Daudet, 2009, 677 p. (tome 1), 217 p. (tome 2).

-**NUSS Pierre**, *Le renvoi en droit international des droits de l'homme*, Thèse, Université de Strasbourg (Robert Schuman), sous la direction de Jean-François FLAUSS, 1996, 676 p.

-**PAMBIANCO Carla**, *L'équilibre institutionnel dans l'Union européenne*, Thèse, Université de Strasbourg, sous la direction de Pietro MANZINI, Christian MESTRE, 2014, 126 p.

-**RAPOPORT Cécile**, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens : étude de la contribution de l'Union européenne à la structure juridique de l'espace européen*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Thèses, 2011, XXII-809 p.

-**RAUX Jean**, *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*, Paris, Cujas, Coll. Perspectives européennes, 1966, 557 p.

-**ROBERT Loïc**, *La contribution de l'Union européenne au droit international des droits de l'homme*, Thèse, Université de Lyon 3, sous la direction de Michaël KARPENSCHIF et Christine FERRARI-BREEUR, 2014 (version remaniée juillet 2015), 696 p.

-**TERPAN Fabien**, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, XIII-540 p.

-**TUCNY Edwige**, *L'Union européenne et la conditionnalité politique*, Thèse, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, sous la direction de Catherine SHEINDER, 2003, 692 p.

-**YONAN Franck**, *Les sanctions économiques et la protection des droits fondamentaux dans le partenariat entre l'Union européenne et les États ACP*, Thèse, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, sous la direction d'Emmanuelle SAULNIER-CASSIA et Vincent TCHEN, 2012, 583 p. 734

D – OUVRAGES COLLECTIFS, ACTES DE COLLOQUES, MÉLANGES

1 – Ouvrages collectifs et actes de colloque

-**AILINCAI Mihaela Anca (dir.)**, *Soft law et droits fondamentaux : actes du colloque du 4 et 5 février 2016*, Paris, A. Pedone, Coll. Publications de l'Institut international des droits de l'homme, 2017, 318 p.

-**ALSTON Philip (dir.)**, *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, XXII-983 p.

-**AUVRET-FINCK Josiane (dir.)**, *La Commission européenne en voie de redynamisation ? : colloque international de Nice des 1er et 2 avril 2015*, Paris, A. Pedone, 2017, 398 p.

-**AUVRET-FINCK Josiane (dir.)**, *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Larcier, Coll. Europe(s), Dossiers, 2013, 273 p.

- BACCOUCHE Neji**, « Le nouveau texte de la Constitution : une lecture à la lumière de l'amendement substantiel », in Colloque, Faculté de droit de Sfax, 19 avril 2003.
- BACHAND Rémi (dir.)**, *Théories critiques en droit international*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Mondialisation et droit international, n° 26, 2013, 275 p.
- BELHAJ BOSTANJI Rim**, « Les organes institués par les accords d'association : statut et fonctions », in « les accords euro-méditerranéens et leurs effets sur le droit des États associés », Colloque, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, les 26 et 27 novembre 1997.
- BEN ACHOUR Rafaâ (dir.)**, *Les changements anticonstitutionnels de gouvernement : approches de droit constitutionnel et de droit international*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Coll. Les Cahiers de l'Institut Louis-Favoreu n° 3, 2014, 170 p.
- BEN ACHOUR Rafâa, LAGHMANI Slim (dir.)**, *Le droit international à la croisée des chemins : force du droit et droit de la force. IV^e Rencontre internationale de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis : 14, 15 et 16 avril 2004*, Paris, A. Pedone, 2004, 444 p.
- BERTRAND Brunessen (dir.)**, *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2016, 442 p.
- BLANQUET Marc (dir.)**, *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2011, XIII-321 p.
- BLUMANN Claude (dir.)**, *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2013, 295 p.
- BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, RAPOPORT Cécile (dir.)**, *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2014, XVII-501 p.
- BOTTINI Eleonora, BRUNET Pierre, ZEVOUNOU Lionel (dir.)**, *Usages de l'interdisciplinarité en droit*, Paris, Presses Universitaires de Paris Ouest, Coll. Sciences juridiques et politiques, 2014, 221 p.
- BROSSET Estelle, CHEVALLIER-GOVERS Constante, EDJAHARIAN Vérane, SCHEINDER Catherine (dir.)**, *Le Traité de Lisbonne : reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne ?* Bruylant, Bruxelles, 2009, VII-352 p.
- BURGOGUE-LARSEN Laurence, DUBOUT Edouard, MAITROT DE LA MOTTE Alexandre, TOUZÉ Sébastien (dir.)**, *Les interactions normatives : droit de l'Union européenne et droit international*, Paris, A. Pedone, IREDIES, Coll. Cahiers européens, 2012, 380 p. 736
- CEDIC**, *La conditionnalité dans la coopération internationale, colloque de Yaoundé, 20-22 juillet 2004*, Yaoundé, Unesco, 2005, 132 p.
- CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, LOCHAK Danièle (dir.)**, *Libertés économiques et droit de l'homme*, Paris, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2011, 293 p.
- CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, LOCHAK Danièle (dir.)**, *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Paris, Presses Universitaires de Paris 10, 2008, 265 p.

- DECAUX Emmanuel, YOTOPOULOS-MARANGOPOULOS Alice (dir.)**, *La pauvreté, un défi pour les droits de l'homme*, Paris, A. Pedone, Coll. Publications de la fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme, 2009, 282 p.
- DORMOY Daniel (dir.)**, *La corruption et le droit international*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Organisation internationale et relations internationales, 2010, 225 p.
- DUMOULIN André, MANIGART Philippe (dir.)**, *Opinions publiques et politique européenne de sécurité et de défense commune : acteurs, positions, évolutions*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Organisation internationale et relations internationales, 2010, 538 p.
- FENET Alain (dir.)**, *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, Lexis-Nexis, Coll. Objectif droit cours, 2007, XVI-396 p.
- FERRAND Jérôme, PETIT Hugues (dir.)**, *L'Odyssée des droits de l'homme, tome 1 : fondations et naissances des droits de l'homme*, Paris, L'Harmattan, Coll. La librairie des humanités, 2003, 447 p.
- FLAESCH-MOUGIN Catherine (dir.)**, *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Rencontres européennes, 2009, XIX-441 p.
- HELLY Damien, PETITEVILLE Franck (dir.)**, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques Politiques, 2005, 270 p.
- JOUANNET Emmanuelle, RUIZ FABRI Hélène, SOREL Jean-Marc (dir.)**, *Regards d'une génération sur le droit international*, Paris, A. Pedone, 2008, 462 p.
- KARRAY Bassem**, « Le Conseil constitutionnel à la lumière de l'amendement du 1er juin 2002 » (en arabe), *in* Colloque relatif au nouveau texte de la Constitution tunisienne, les 11 et 12 avril 2003, Faculté de droit de Sfax, Tunisie, inédit.
- LAGHMANI Slim**, « Justice constitutionnelle et droits fondamentaux », *in* « La justice constitutionnelle », Colloque du Centre d'études, de recherches et de publications, les 13 et 14 juin 1993.
- LAGHMANI Slim**, « La réception de l'accord d'association et des normes européennes auxquelles il renvoie : logique de droit international ou de droit communautaire ? », *in* « L'association entre la Tunisie et l'UE dix ans après : du partenariat au voisinage », Colloque, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, les 1, 2 et 3 décembre 2005.
- LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie, MONDIELLI Éric (dir.)**, *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2013, XIII-454 p.
- LE BARBIER-LE BRIS Muriel (dir.)**, *L'Union européenne et la gouvernance mondiale : quel apport avec quels acteurs ?* Bruxelles, Bruylant, Coll. Rencontres européennes, 2012, XVIII-355 p.
- LECLERC Serge, AKANDJI-KOMBÉ Jean-François, REDOR Marie-Josée (dir.)**, *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 235 p.
- MONJAL Pierre-Yves, NEFRAMI Eleftheria (dir.)**, *Le commun dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2009, 236 p.

-**NEFRAMI Eleftheria (dir.)**, *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2013, X-438 p. 739

-**POTVIN-SOLIS Laurence (dir.)**, *Les valeurs communes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Colloques Jean Monnet, 2014, 441 p.

-**RIDEAU Joël (dir.)**, *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne : dans le sillage de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2009, XIV-489 p.

-**SIMON Denys (dir.)**, *Actualité des relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies : coopération, tensions, subsidiarité ?* Paris, A. Pedone, IREDIES, Coll. Perspectives internationales, 2014, 338 p.

-**SFDI**, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international, Colloque de Strasbourg (29, 30 et 31 mai 1997)*, Paris, A. Pedone, 1998, 344 p.

-**SFDI**, *Pays en voie de développement et transformation du droit international : colloque d'Aix-en-Provence (24, 25 et 26 mai 1973)*, Paris, A. Pedone, Coll. Colloque – SFDI, 1974 1974, 315 p.

-**TAVERNIER Paul (dir.)**, *Recueil juridique des droits de l'homme en Afrique, Volume I, 1996-2000*, Bruxelles, Bruylant, Coll. du CREDHO, 2002, XXIII-1312 p.

-**THOUVENIN Jean-Marc, TREBILCOCK Anne (dir.)**, *Droit international social : droits économiques, sociaux et culturels. Tome 1, Particularités du droit international Social*, Bruxelles, Bruylant, Coll. CEDIN, 2013, 2051 p. [plus pagination tome 2]

-**TINIÈRE Romain, VIAL Claire (dir.)**, *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne : entre évolution et permanence*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2015, 414 p.

-**VASAK Karel (dir.)**, *Les dimensions internationales des droits de l'homme : manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme dans les universités*, Paris, Unesco, 1978, XIX-780 p.

-**YUSUF Abdulqawi A., OUGUERGOUZ Fatsah (dir.)**, *L'Union africaine : cadre juridique et institutionnel. Manuel sur l'Organisation Panafricaine*, Paris, A. Pedone, 2013, 491 p.

2 – Mélanges

-**AKANDJI-KOMBÉ Jean-François (dir.)**, *L'homme dans la société internationale : mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruxelles, Bruylant, 2013, XXXIII-1624 p. 741

-**BLANQUET Marc (dir.)**, *Mélanges en hommage à Guy Isaac : 50 ans de droit communautaire. Tome 2*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 525-983.

-**DOUMBÉ-BILLÉ Stéphane, GHERARI Habib, KHERAD Rahim**, *Droit, liberté, paix, développement : mélanges en l'honneur de Madjid Benchikh*, Paris, A. Pedone, 2011, 595 p.

-*Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron, Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Paris, A. Pedone, 2004, XX-823 p.

-**MASCLET Jean-Claude, RUIZ-FABRI Hélène, BOUTAYEB Chahira, RODRIGUES Stéphane (dir.)**, *L'Union européenne : union de droit, union des droits. Mélanges en l'honneur du professeur Philippe Manin*, Paris, Pedone, 2010, XVI-937 p.

-WEITZEL Luc (dir.), *L'Europe des droits fondamentaux : mélanges en hommage à Albert Weitzel*, Paris, A. Pedone, 2013, 410 p.

E – ARTICLES, RAPPORTS, ETUDES, PAPERS ET CONTRIBUTIONS

-ADALID Sébastien, « Interdisciplinarité dans les manuels de droit de l'Union européenne », in BOTTINI Eleonora, BRUNET Pierre, ZEVOUNOU Lionel (dir.), *Usages de l'interdisciplinarité en droit*, Paris, Presses Universitaires de Paris Ouest, Coll. Sciences juridiques et politiques, 2014, p. 203-222.

-AKANDJI-KOMBÉ Jean-François, « Regard des organisations internationales : l'Union européenne », in TAVERNIER Paul (dir.), *Regards sur les droits de l'homme en Afrique*, Paris, L'Harmattan, Coll. Presses Universitaire de Sceaux, 2008, p. 99-111. 743

-AMOR Abdelfettah, « Les États arabes et le constitutionnalisme », *Revue tunisienne de droit*, Tunis, 1990.

-ANDRIANTSIMBAZOVINA Joël, « Le Parlement européen, "corps législatif". Banalisation hasardeuse ou évolution créatrice ? », in BLANQUET Marc (dir.), *Mélanges en hommage à Guy Isaac : 50 ans de droit communautaire. Tome 1*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 271-285.

-AUVRET-FINCK Josiane, « La projection des droits fondamentaux dans les relations extérieures », in RIDEAU Joël (dir.), *Les droit fondamentaux dans l'Union européenne : dans le sillage de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2009, p. 407-455.

-BALOCK Ruben, « La notion de partenariat en droit communautaire », in BLANQUET Marc (dir.), *Mélanges en hommage à Guy Isaac : 50 ans de droit communautaire. Tome 1*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 489-522.

-BELAID Sadok, « La société civile », *Ligue tunisienne des droits de l'Homme (en arabe)*, Tunis, 1991.

-BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, RAPOPORT Cécile, « L'État tiers appréhendé par le droit de l'Union européenne », in BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, RAPOPORT Cécile (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2014, p. 9-39.

-BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, CADILHAC Marie-Cécile, FLAESCH-MOUGIN Catherine, HAMONIC Anne, « La nouvelle génération d'instruments pour le financement de l'action extérieure de l'Union européenne », *RTDE*, n° 3, juillet-septembre, 2014, p. 619-648.

-BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, « Les pouvoirs de la Commission en matière d'action extérieure : surmonter le repli institutionnel par l'optimisation fonctionnelle ? », in AUVRET-FINCK Josiane (dir.), *La Commission européenne en voie de redynamisation ? : colloque international de Nice des 1er et 2 avril 2015*, Paris, A. Pedone, 2017, p. 163-192.

-BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, « La cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne », *RDP*, n° 6, 2016, p. 1739-1758.

-BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in NEFRAMI Eleftheria (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union*

européenne, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2013, p. 265-292.

-**BOSSE-PLATIÈRE Isabelle**, « Les instruments juridiques des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne », in LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie, MONDIELLI Éric (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2013, p. 41-67. 744

-**BOUONY Lazher**, « Nouveaux enjeux et défis communs dans l'espace euro-méditerranéen après la Conférence de Barcelone », *Revue tunisienne de droit*, Tunis, 1995.

-**BROBERG Morten**, « From colonial power to human rights promoter: on the legal regulation of the European Union's relations with the developing countries », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 26, n° 4, 2013, p. 675-687.

-**CHAMMARI Karim**, « Tunisie-UE : confusions autour du statut avancé », e-Joussour, 16 juin 2010.

-**DELZANGLES Béatrice**, « Le statut d'État tiers envisagé à travers la protection des droits de l'homme », in BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, RAPOPORT Cécile (dir.), *op. cit.*, p. 379-406.

-**DUBOUT Edouard**, « La relativité de la distinction des normes du droit de l'Union européenne et du droit international », in BURGOGUE-LARSEN Laurence, DUBOUT Edouard, MAITROT DE LA MOTTE Alexandre, TOUZÉ Sébastien (dir.), *Les interactions normatives : droit de l'Union européenne et droit international*, Paris, A. Pedone, IREDIES, Coll. Cahiers européens, 2012, p. 17-51.

-**FLAESCH-MOUGIN Catherine**, « Existe-t-il un statut d'État associé à l'Union européenne ? », in BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, RAPOPORT Cécile (dir.), *op. cit.*, p. 65-104.

-**FLAUSS Jean-François**, « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », in LECLERC Serge, AKANDJI-KOMBÉ Jean-François, REDOR Marie-Josée (dir.), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 137-172.

-**GIRAUD Emile**, « De la valeur et des rapports des notions de droit et de politique dans l'ordre international », *RGDIP*, vol. 29, 1922, p. 473-514.

-**HEUSCHLING Luc**, « "Effectivité", "efficacité", "efficience" et "qualité" d'une norme/du droit. Analyse des mots et des concepts », in FATIN ROUGE STÉFANINI Marthe, GAY Laurence, VIDAL-NAQUET Ariane (dir.), *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?* Bruxelles, Bruylant, Coll. À la croisée des droits, Droit international, comparé et européen, 2012, p. 27-59.

-**KHADER Bichara**, « Quel partenariat, avec quels peuples ? », in « Le partenariat euro-méditerranéen », l'Harmattan, Paris, 2001.

-**MANNERS Ian**, « Normative power Europe: a contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, 2002, p. 235-258. 746

-**NEFRAMI Eleftheria**, « Commentaire de l'article 21 TUE », in Olivier DUBOS, Sébastien PLATON (dir.), *Commentaire du traité sur l'Union européenne*, (Sous presse, à paraître), p. 1-10.

-**NEFRAMI Eleftheria**, « La compétence de l'Union européenne pour conclure un accord international », *RDP*, n° 6, 2016, p. 1639-1662.

-**NEFRAMI Eleftheria**, « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *AFDI*, vol. 50, 2004, p. 826-860.

-**NORODOM Anne-Thida**, « Entre droit international et droit constitutionnel : le métissage du droit de l'Union européenne », *Revue des Affaires européennes – Law & European Affairs*, n° 2, 2016, p. 229-238.

-**PELLET Alain**, « "Droits-de-l'hommisme" et droit international », *Droits fondamentaux*, n° 1, juillet-décembre 2001, p. 167-179.

-**PELLOUX Robert**, « Vrais et faux droits de l'homme problèmes de définitions et de classifications », *RDP*, janvier – février 1981, p. 53-68.

-Rapport du groupe présidé par Rémy LEVEAU, Commissariat Général du Plan, Le partenariat euro-méditerranéen, la dynamique de l'intégration régionale, La documentation française, Juillet 2000.

-**Rapport d'information sur « Les révolutions arabes »**, fait au nom de la Commission des affaires européennes, fait par les députés : M. J. MYARD et J. GLAVANY, n° 1566, 20 novembre 2013.

-**RAPOPORT Cécile**, « Typologie des accords externes de l'Union européenne (1). La variété des accords globaux révélatrice d'une diplomatie conventionnelle de l'Union », *RDP*, n° 6, 2016, p. 1695-1710.

-**RAPOPORT Cécile**, « Le rattachement à la PESC des accords de transfert de l'Union européenne en matière de piraterie maritime », in CHEVALLIER-GOVERS Constance, SCHNEIDER Catherine (dir.), *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Paris, A. Pedone, 2015, p. 165-185.

-**RIEDEL Eibe, WILL Martin**, « Clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes », in ALSTON Philip (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 753-785.

-**SINOUE Despina**, « La conditionnalité politique des accords externes », in LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie, MONDIELLI Éric (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne – Colloques, 2013, p. 195-200, p. 196.

-**SCHMID Dorothée**, « Le processus de Barcelone : une alternative à la PESC ? », Colloque CERI : l'UE acteur international ?, 21 juin 2002.

-**SCHNEIDER Catherine**, « La participation des États tiers aux opérations de gestion de crise de l'Union européenne », in BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, RAPOPORT Cécile (dir.), *op. cit.*, p. 255-293.

-**VASAK Karel**, « La réalité juridique des droits de l'homme », in VASAK Karel (dir.), *Les dimensions internationales des droits de l'homme : manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme dans les universités*, Paris, Unesco, 1978, p. 1-9.

-**ZAMBRANO Valentina**, « L'Union européenne et les changements antidémocratiques de gouvernement », in BEN ACHOUR Rafaâ (dir.), *Les changements anticonstitutionnels de gouvernement : approches de droit constitutionnel et de droit international*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Coll. Les Cahiers de l'Institut Louis-Favoreu n° 3, 2014, p.

II – Documentation officielle

(Pour tous les autres documents officiels utilisés dans cette thèse, se reporter aux notes infrapaginales)

A– DOCUMENTS DES INSTITUTIONS ET ORGANES DE L'UNION EUROPEENNE

1 – Commission européenne

a. Communications

- Communication de la Commission au Conseil, « Vers une politique méditerranéenne renouvelée, proposition pour la période 92-96 », SEC(90) 812, Bruxelles, 1^{er} juin 1990.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « L'avenir des relations entre la Communauté et le Maghreb », SEC(92)0401 final, Bruxelles, 30 avril 1992.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Le renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne : Établissement du partenariat euro-méditerranéen », COM(94)427 final, 19 octobre 1994.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Le renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne : proposition pour la mise en œuvre d'un partenariat euro-méditerranéen (8 mars 1995) », COM (1995)72 final, Bruxelles, 8 mars 1995.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », COM(1995)216 final, Bruxelles, 23 mai 1995.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Mise en œuvre MEDA/Rapport 1996-1997 », COM(1998)524 final, Bruxelles, 14 septembre 1998.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen en vue de préparer la quatrième réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères « Un nouvel élan pour le Processus de Barcelone », [COM(2000)497 -final, non publié au journal officiel].
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La politique au développement de la Communauté européenne », COM(2000)212 final, Bruxelles, 26 avril 2000.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen en vue de préparer la quatrième réunion des Ministres Euro-méditerranéens des Affaires étrangères « Un nouveau élan pour le processus de Barcelone », COM(2000) 497 final, Bruxelles, 6 septembre 2000.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Le développement du service extérieur », COM(2001) 381 final, Bruxelles, 3 juillet 2001.
- Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, « La prévention des conflits », COM(2001)211 final, Bruxelles, 11 avril 2001.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Gouvernance

européenne. Un livre blanc », COM(2001)428 final, Bruxelles, 21 juillet 2001, *JOC* 287 du 12 octobre 2001.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « L'Europe élargie, voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM(2003)104 final, Bruxelles, 11 mars 2003.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'Union européenne dans le domaine des droits de l'Homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens, orientations stratégiques », COM(2003)294 final, Bruxelles, 21 mai 2003.

- Communication de la Commission, « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage », COM(2003)393 final, Bruxelles, 1^{er} juillet 2003.

- Communication de la Commission européenne, « L'UE et les Nations Unies : le choix du multilatéralisme », COM(2003)526 final, Bruxelles, 10 décembre 2003.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Construire notre avenir commun : défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie-2007-2013 », COM(2004)101 final, Bruxelles, 10 février 2004.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Politique européenne de voisinage : Document d'orientation », COM(2004)373 final, Bruxelles, 12 mai 2004.

- Commission des Communautés européennes, Document de travail des services de la Commission, « Politique européenne de voisinage, Rapport sur la Tunisie », SWD(2018) 180, Bruxelles, 30 avril 2018.

- Commission européenne, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant « dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat », COM(2004)628 final, 29 septembre 2004.

- Communication de la Commission, « Sur les propositions de la Commission en faveur de plans d'action dans le cadre de la politique européenne de voisinage », COM(2004) 795 final, Bruxelles, 9 décembre 2004.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Dixième anniversaire du Partenariat euro-méditerranéen : un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années », *Euromed Report*, édition no 89, 14 avril 2005.

- Communication de la Commission européenne, « Dixième anniversaire du Partenariat euro-méditerranéen –un programme de travail pour relever les défis des 5 prochaines années », COM (2005)139 final, 12 avril 2005.

- Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement, « Sur le renforcement de la politique européenne de voisinage », COM(2006)726 final, Bruxelles, 4 décembre 2006.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur «la préparation de la

conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Lisbonne (5 et 6 novembre 2007) –Le partenariat euro-méditerranéen : faire progresser la coopération régionale pour soutenir la paix, le progrès et le dialogue interculturel », COM(2007)598 final, Bruxelles, 17 octobre 2007.

- Communication de la Commission des Communautés européennes, « politique européenne de voisinage vigoureuse », COM(2007)744 final, Bruxelles, 5 décembre 2007.

- Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur la préparation de la conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires Étrangères de Lisbonne (5 et 6 novembre 2007), « Le partenariat euro-méditerranéen : faire progresser la coopération régionale pour soutenir la paix, le progrès et le dialogue interculturel », [SEC(2007) 1309, COM(2007)0598 final], Bruxelles, 31 octobre 2007.

- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », COM(2008)319/4, Bruxelles, 20 mai 2008.

- Communication de la Commission au Conseil au Parlement européen « Bilan de la politique européenne de voisinage », COM(2010)207 final, Bruxelles, 12 mai 2010.

- Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante, « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée », COM(2011)200 final, Bruxelles, 8 mars 2011.

- Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », COM(2011)303, Bruxelles, 25 mai 2011.

- Communication de conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comités des régions, « Tenir les engagements de la nouvelle politique de voisinage », Joint(2012) 14 final, Bruxelles, 15 mai 2012.

- Communication de la Commission européenne « Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures », COM(2012)492 final, Bruxelles, 12 septembre 2012.

- Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Soutenir le renforcement de la coopération et de l'intégration régional au Maghreb : Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie », COM(2012)36 final, Bruxelles, 17 décembre 2012.

b. Autres publications de la Commission

- Commission des Communautés européennes, Direction « Affaires générales », « Éléments d'une politique de voisinage en Méditerranée : précédents, projets déjà en place, actions engagées, Unité PESC », Bruxelles, 15 décembre 1994.

- Commission européenne, « Renforcement de la politique méditerranéenne et l'Union européenne : Vers un partenariat euro-méditerranéen », Bulletin l'Union européenne, supplément 2/95.

- Commission des Communautés européennes, « Partenariat Euro-Med-Tunisie, Document de

Stratégie 2002-2006 et Programme Indicatif National 2002-2004 », 6 décembre 2001.

- Commission européenne, « Le Dialogue entre les Peuples et les Cultures dans l’Espace euro-méditerranéen », Rapport du groupe des sages crée à l’initiative du président de la Commission européenne, Bruxelles, Octobre 2003.

- Commission européenne, IEVP, Coopération transfrontalière, Document de stratégie 2007-2013, Programme indicatif 2007-2010.

- Commission européenne, MEMO/11/918, Bruxelles, 16 déc. 2011.

- High Representative of the E.U. for Foreign and Security Policy, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011 –Regional Report: Eastern Partnership, 15 Mai 2012, SWD(2012) 112 final.

- Commission européenne, « La politique européenne de voisinage à la croisée des chemins –bilan d’une année de défis », Communiqué de presse, Bruxelles, 27 mars 2014.

- Commission européenne –Fiche d’information, Rapport de suivi 2014 –Tunisie, MEMO/15/4680, Bruxelles, 25 mars 2015.

2 – Conseil européen

a. Conclusions de la présidence

- Conseil européen de Rome des 14 et 15 décembre 1990, Conclusions de la Présidence, SN 424/2/90.

- Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993, Conclusions de la Présidence, Bull. CE 6-1993, SN 180/1/93.

- Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994, Conclusions de la Présidence.

- Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence.

- Stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne (2000/458/PESC), JOL 183 du 22 juillet 2000.

- Conclusions et Plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001.

- Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002, Conclusions de la Présidence, 15917/2, Bruxelles, 29 janvier 2003.

- Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, Conclusion de la Présidence, 11638/3, Bruxelles, 1^{er} octobre 2003.

- Conseil européen de Bruxelles des 13 et 14 mars 2008, Conclusions de la Présidence.

- Déclaration sur le processus de Barcelone : Union Pour la Méditerranée », 7652/1/08, Bruxelles, 20 mai 2008.

- Conseil européen du 12 décembre 2008, Conclusions de la Présidence, 17271/08, Bruxelles, 13 février 2009.

- Conseil européen de Bruxelles des 19 et 20 juin 2008, Conclusions de la Présidence, 11018/1/08, Bruxelles, 17 juillet 2008.

- Conseil européen des 23 et 24 juin 2011, Conclusions de la Présidence, EUCO 23/11, Bruxelles, 24 juin 2011.

- Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, Conclusions de la Présidence, EUCO 79/14, Bruxelles, 27 juin 2014.

b. Autres actes du Conseil européen

- Document proposé par Javier SOLANA et adopté par les chefs d'État et de gouvernement réunis en Conseil européen à Bruxelles, 12 décembre 2003.

- « Rapport intérimaire sur un partenariat stratégique avec la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-Orient », Euromed Report n° 73, 24 mars 2004.

- « Partenariat stratégique entre l'Union européenne et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-Orient », Rapport final, Euromed Report n° 78, 23 juin 2004.

3 – Conseil de l'Union européenne

a. Décisions

- Décision 96/06/CE du Conseil du 6 décembre 2006 concernant l'adoption d'orientations pour les programmes indicatifs relatifs à des mesures d'accompagnement financières et techniques de la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (MEDA), *JOCE* n° L 325 du 14 décembre 1996.

- Décision de conclusion d'un Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part -Protocole n° 1 relatif au régime applicable à l'importation dans la Communauté des produits agricoles originaires de Tunisie -Protocole n° 2 relatif au régime applicable à l'importation dans la Communauté des produits de la pêche originaires de la Tunisie –Protocole n° 3 relatif au régime applicable de l'importation en Tunisie des produits agricoles originaires de la Communauté – Protocole n° 4 relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative –Protocole n° 5 sur l'assistance mutuelle en matière douanière entre les autorités administratives –Déclarations communes –Déclarations, *JO* n° L 097 du 30 mars 1998.

- Décision du Conseil (2010/427/UE) du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, *JOUE* n° L 201, 3 août 2010.

- Décision 2011/72/PESC du Conseil du 31 janvier 2011 concernant des mesures restrictives à

l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie, *JOUE* n°L 28 du 2 février 2011.

- Décision 2011/424/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 portant nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne pour la région du Sud de la Méditerranée, *JOn*° L 188 du 19 juillet 2011.

- Décision d'exécution (PESC) 2014/383 du Conseil du 6 mars 2015 mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC, *JOUE* n° L64/41 du 7 mars 2015.

b. Règlements

- Règlement (CE) du Conseil n°1488/96 du 23 juillet 1996 relatif à des mesure d'accompagnement financière et technique (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, *JOCE*n° L 189 du 30 juillet 1996.

- Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels, *JOCE* n° L 161 du 26 juin 1999.

- Règlement (CE) n° 2698/2000 du 27 novembre 2000 modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, *JOn*° L311/1 du 12 décembre 2000.

- Règlement(CE, EURATOM) n° 1605/2002 du Conseil du 15 juin 2002 portant règlement financier appliqué au budget général des Communautés européennes, *JOL* 248, 16 septembre 2002.

- Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil, du 19 décembre 2002, portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires, *JOUE*,L 11, du 16 janvier 2003.

- Règlement (CE) n° 1786/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JO* n° L 349 du 25 novembre 2004.

- Règlement(CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, *JOL* 310 du 9 novembre 2006.

- Règlement (UE) n° 101/2011 du Conseil du 4 février 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Tunisie, *JOUE* n° L31 du 5 février 2011.

c. Autres publications du Conseil

- Acte du Conseil du 3 novembre 1998 établissant les règles relatives aux relations extérieures d'Europol avec les États tiers et les instances non liées à l'Union européenne, *JO* C 26 du 18 décembre 2001.

- Position commune n° 2001/930 du Conseil du 27 décembre 2001, *JOCE* n° L 344 du 28 décembre 2001.
- « L'Europe élargie –Un nouveau voisinage », Conclusions du Conseil affaires générales et relations extérieures, Luxembourg, 16 juin 2003.
- « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Stratégie Européenne de Sécurité, Bruxelles, 12 décembre 2003.
- Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil affaires générales-politique européenne de voisinage, Luxembourg, 14 juin 2004.
- « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, Conférence ministérielle, Marseille, 3-4 novembre 2008, Déclaration finale », Marseille, 4 novembre 2008, 15187/08 (Presse 314).
- Conseil de l'Union européenne, Conseil Affaires générales -Politique européenne de voisinage -, Communiqué de presse, Luxembourg, 14 juin 2004.
- Déclaration du Conseil portant création d'un fonds européen pour la démocratie, 18764/11, Bruxelles, 20 décembre 2011
- Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, *JO* n° L 77 du 15/03/2014.
- Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE – Vers une cohérence et une efficacité accrues », Bruxelles, le 18 novembre 2009, 16081/09, DG E II, 13 p.
- Conseil de l'Union européenne, *Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde en 2015*, Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne, 2016, 64 p.

4 – Parlement européen

a. Résolutions

- Résolution sur la constitution d'une Assemblée méditerranéenne adoptée par le Parlement européen le 6 mai 1994, Bull. UE, 05-1994.
- Résolution du Parlement européen du 16 mars 2006 sur le document de stratégie pour l'élargissement –2005 de la Commission, (2005/2206(INI), P6_TA(2006)0096.
- Résolution du 19 janvier 2006 sur « la politique européenne de voisinage », *JOC* 287 E du 11 novembre 2006.
- Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales relatives à la création d'un instrument de

voisinage et de partenariat, JOC303 E du 13 décembre 2006.

- Résolution du Parlement européen du 5 juin 2008 sur le « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » (P6_TA-PROV (2008)0257).

- Résolution du 7 mai 2009 sur le rôle nouveau et les responsabilités nouvelles du Parlement européen en vertu du Traité de Lisbonne, P6_TA (2009)0373, JOUE., C 212 E, 5 août 2010.

- Résolution du Parlement européen du 7 avril 2011 sur la révision de la politique européenne de voisinage –dimension méridionale, P7_TA(2011)0154.

- Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2011 sur les politiques extérieures de l'UE en faveur de la démocratisation, P7_TA-PROV(2011) 0334].

- Résolution du Parlement européen du 23 octobre 2013 sur la politique européenne de voisinage, « Vers un renforcement du partenariat : position du Parlement européen sur les rapports de suivi 2012 ». P7_TA-PROV(2013)0446, Strasbourg, 23 octobre 2013.

-Résolution du 25 octobre 2016 sur « les droits de l'homme et la migration dans les pays tiers (2015/2316(INI) », P8_TA-PROV(2016)0404.

b. Rapports

- Rapport NAPOLITANO sur « l'Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 5 novembre 2003, A5-0378/2003.

- Rapport TANNOCK sur «la politique européenne de voisinage », 7 décembre 2005, A6-0399/2005.

- PISHCHIKOVA Kateryna, *The European Parliament's Sakharov Prize for freedom of thought, 1988-2013 – A quarter century's engagement in Human Rights*, European Parliament, DG EXPO, Directorate.

5. Comité économique et social européen

- Conseil économique et social, « Partenariat euro-méditerranéen –Bilan et perspectives après 5ans », Bruxelles, 18 octobre 2001, CES 1332/ 2001.

- Avis du Comité économique et social sur la politique européenne de voisinage REX/204, Comité économique et social européen, rapporteuse : Mme CASSINA, Bruxelles, 5 juillet 2006.

- Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental présenté par Y. VEYRIER, rapporteur au nom de la section des relations extérieures, intitulé « L'Union européenne et ses relations de voisinage », 3 mai 2009.

- Conseil économique et social, « Convention européenne et société civile », Bruxelles, 19 mars 2002.

6. Comité des Régions

-Avis du Comité des régions sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « L'Europe élargie –Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », *JOC* n° 023 du 07 janvier 2004.

7. Service européen pour l'Action extérieure (SEAE)

-EEAS, *Common security and defense policy of the European Union, Missions and Operations, Annual report 2016*, Brussels, EEAS, 2017, 27 p.

-SEAE, « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », SN 10192/16.

8. Cour de Justice des Communautés européennes/ Cour de Justice de l'Union européenne

a. Ordonnances

-CJUE, Ordonnance du 12 juillet 2012, *Mugraby/Conseil et Commission*, Aff. C-581/11 P, [non publiée au recueil].

b. Avis et délibérations

-CJUE, Avis du 18 décembre 2014 (Assemblée plénière), *Avis au titre de l'article 218 TFUE (Adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)*, Avis 2/13, Recueil numérique.

c. Arrêts

-CJUE, Arrêt du 28 juillet 2016, *Conseil/Commission*, Aff. C-660/13, Recueil numérique.

-CJUE, Arrêt du 24 juin 2014 (Grande chambre), *Parlement/Conseil*, Aff. C-658/11, Recueil numérique.

-CJUE, Arrêt du 11 juin 2014, *Commission/Conseil*, Aff. C-377/12, Recueil numérique.

-CJCE, Arrêt du 6 novembre 2008, *Parlement/Conseil*, Aff. C-155/07, *Rec.* p. I-8103.

-CJCE, Arrêt du 3 décembre 1996, *Portugal/Conseil*, Aff. C-268/94, *Rec.* p. I-6177.

-CJCE, Arrêt du 30 septembre 1987, *Meryem Demirel/ Ville de Schwäbisch Gmünd*, Aff. 12/86, *Rec.* p. 3719.

-CJCE, Arrêt du 8 juillet 1999, *Parlement européen c. Conseil*, aff. C-189/97, *Rec.* 1-4741.

d. Conclusions

-Conclusions finales de l'avocat Général Antonio LA PERGOLA, dans l'affaire CJCE, 3 décembre 1996, *Portugal/Conseil*, Aff. C-268/94, point 29, *Rec.* p. I-6177.

-Conclusions de l'avocat général M. F. G. JACOBS du 10 novembre 1993, Aff. C-316/91, *Rec.* p. I-625.

B. Documents des institutions du Partenariat euro-méditerranéen

- Conférence euro-méditerranéenne de Barcelone des 27-28 novembre 1995, Déclaration de Barcelone et programme de travail.
- Deuxième Conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Malte des 15 et 16 avril 1997, conclusions de la présidence
- Troisième conférence euro-méditerranéenne de Stuttgart des 15 et 16 avril 1999, conclusions formelles de la présidence.
- Quatrième Conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères de Marseille des 15 et 16 novembre 2000.
- Réunion euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Bruxelles des 5 et 6 novembre 2001, conclusions de la présidence.
- Cinquième conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Valence des 22 et 23 avril 2002, conclusions de la présidence.
- Réunion euro-Méditerranéenne à mi-parcours en Crète, 26 et 27 mai 2003, conclusions de la présidence.
- Sixième conférence euro-méditerranéenne à Naples des 2 et 3 décembre 2003, conclusions de la présidence.
- Réunion à mi-parcours des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères de Dublin, des 5 et 6 mai 2004.
- Résolution de l'Assemblée Parlementaire euro-méditerranéenne sur l'évaluation du Processus de Barcelone à la veille de son dixième anniversaire, adoptée le 15 mars 2005 au Caire.
- Septième conférence euro-méditerranéenne à Luxembourg des 30 et 31 mai 2005, conclusions de la présidence.
- Huitième conférence euro-méditerranéenne à Tampere des 27 et 28 novembre 2006, conclusions de la présidence.
- Déclaration adoptée à la troisième réunion des affaires étrangères Union européenne-Ligue des États arabes.
- Réunion des ministres des Affaires étrangères euro-méditerranéens dans le cadre du « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », Déclaration finale, Marseille, 3 et 4 novembre 2008.
- Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, Paris, 13 juillet 2008.

C. Documents des organes paritaires Tunisie-Union européenne

- Conclusions opérationnelles, dialogue sur les questions de droits de l'Homme et libertés fondamentales, 5ème réunion du sous-comité « droits de l'Homme et démocratie », Bruxelles, 18 janvier 2017
- Déclaration conjointe de la 14ème session du Conseil d'association UE-Tunisie 255/18 du 15 mai 2018
- Déclaration conjointe de la 15ème session du Conseil d'association UE-Tunisie, 17 mai 2018
- Document conjoint UE-Tunisie sur le renforcement des relations bilatérales / Statut de partenaire privilégié
- Plan d'action pour la mise en œuvre du partenariat privilégié UE-Tunisie (2013-2017).
- Déclaration conjointe du Conseil d'association UE-Tunisie, 11 mai 2017.
- Déclaration conjointe de la 12ème session du Conseil d'association UE-Tunisie, 18 avril 2016.
- Déclaration conjointe de la 10ème session du Conseil d'association UE-Tunisie, 14 avril 2014.

D. Documents tunisiens :

- Conseil National des libertés en Tunisie, « Pour le respect du suffrage universel et de la souveraineté populaire », Tunis le 22 avril 1999.
- Constitution de la République tunisienne de 1959.
- Constitution de la République tunisienne du 26 janvier 2014.
- Comité Supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, « Les droits de l'Homme en Tunisie », Rapport national, 1991-1993, Tunis Carthage, 1993.
- Journal Officiel de la République Tunisienne, délibération de la chambre des députés, « Dialogue avec le gouvernement sur l'exécution de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne », JORT, n° 24, 7 juillet 2005.

INDEX ALPHABÉTIQUE

A

Accord de Cotonou, 141, 152, 154, 281, 343, 344, 363, 382, 451, 463
Accord de libre-échange, 10, 443, 446, 491, 504, 505, 506
ACP, 10, 104, 117, 133, 138, 141, 152, 154, 160, 164, 168, 188, 281, 331, 344, 382, 451, 535
Acquis communautaire, 114, 141, 252, 400, 447, 451, 490, 492, 509
Acteurs non étatiques, 190, 381, 382, 384, 385, 388, 389, 390, 391, 393, 394, 395, 422, 423, 508, 517
Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, 10, 69, 86, 179, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 439

B

Bilatéral, 49, 58, 66, 70, 82, 88, 104, 130, 135, 137, 138, 139, 149, 151, 158, 174, 178, 191, 193, 204, 224, 226, 230, 240, 245, 250, 283, 312, 316, 337, 345, 350, 352, 368, 398, 401, 415, 416, 419, 424, 441, 442, 445, 449, 457
Bonne gestion des affaires publiques, 36, 81, 164, 168, 383

C

Charte des Nations Unies, 21, 55, 60, 61, 66, 74, 79, 101, 117, 118, 122, 162, 163, 212, 290, 390, 502
CIJ, 11, 118, 127, 155, 160, 162, 390, 391, 393, 394
CJCE, 11, 35, 113, 125, 128, 129, 149, 151, 159, 166, 167, 169, 179, 193, 196, 246, 277, 278, 279, 280, 282, 285, 286, 287, 296, 297, 309, 313, 314, 320, 403, 404, 494, 503, 507, 550
CJUE, 11, 33, 113, 125, 178, 181, 277, 278, 281, 282, 286, 287, 310, 325, 380, 403, 550
Cohérence, 44, 48, 91, 109, 128, 143, 144, 156, 170, 184, 213, 216, 221, 238, 245, 264, 268, 273, 274, 275, 276, 277, 281, 310, 311, 322, 327, 332, 341, 344, 346, 347, 355, 356, 357, 358, 402, 403, 432, 441, 470, 503, 524, 526, 534, 539, 548
Colibe, 474
Complémentarité, 245, 247, 248, 278, 367, 383, 386, 387, 397, 426, 431, 432, 433, 437
Conférence de Barcelone, 59, 63, 68, 77, 78, 109, 122, 124, 130, 182, 415, 540
Conseil d'association, 24, 41, 148, 153, 170, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 216, 218, 248, 254, 282, 291, 296, 302, 325, 326, 336, 337, 338, 339, 348, 367, 369, 370, 371, 374, 375, 376, 377, 380, 381, 384, 385, 389, 395, 410, 426, 429, 443, 446, 450, 452, 454, 459, 464, 484, 489, 490, 496, 497, 504, 508, 520, 552
Constitution tunisienne, 211, 218, 288, 289, 290, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 304, 306, 307, 336, 396, 427, 467, 468, 469, 471, 474, 476, 479, 480, 482, 485, 492, 504, 516, 537
Constitution tunisienne de 1959, 211, 218, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 297, 298, 300, 301, 302, 396, 427, 475, 476
Corruption, 37, 288, 307, 343, 482, 483, 485, 488, 512, 514, 515, 537
Cour des comptes européenne, 237, 287, 288
Cour pénale internationale, 11, 354

D

Déclaration de Barcelone, 20, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 72, 73, 74, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 87, 88, 93, 99, 103, 104, 108, 109, 112, 119, 120, 122, 123, 127, 129, 130, 137, 172, 177, 180, 181, 182, 186, 208, 218, 226, 236, 239, 250, 256, 353, 434, 438, 551
Développement durable, 12, 94, 103, 135, 141, 190, 307, 390, 409, 436, 451, 482, 485, 488, 509, 511, 516, 544
Droits sociaux, 63, 81, 94, 111, 241, 328, 329, 391, 504, 508
DUDH, 11, 294, 296, 303, 383

E

Égalité entre les genres, 218

Élections, 73, 127, 135, 241, 244, 292, 304, 307, 332, 334, 340, 449, 455, 456, 458, 459, 460, 467, 468, 479, 481, 482, 483, 484, 502, 516

État de droit, 19, 23, 27, 30, 34, 36, 37, 39, 52, 56, 60, 63, 73, 80, 81, 88, 89, 90, 92, 98, 100, 102, 103, 104, 108, 111, 120, 121, 122, 123, 130, 132, 135, 140, 141, 144, 146, 147, 152, 155, 156, 162, 163, 164, 165, 168, 174, 195, 198, 214, 223, 226, 229, 235, 237, 239, 240, 241, 242, 243, 246, 247, 248, 262, 265, 266, 270, 271, 273, 275, 280, 284, 286, 289, 290, 296, 297, 298, 299, 300, 304, 305, 308, 312, 315, 323, 335, 338, 342, 349, 352, 354, 357, 359, 361, 363, 367, 371, 383, 389, 393, 400, 409, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 429, 435, 437, 440, 441, 442, 443, 446, 447, 454, 456, 458, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 471, 476, 477, 480, 482, 484, 485, 490, 495, 498, 501, 502, 504, 505, 513, 514, 519, 522, 524, 525, 528, 533

Euromed, 65, 68, 88, 89, 90, 94, 95, 137, 189, 219, 239, 240, 391, 398, 439, 543, 546

EuroMeSCo, 12, 80

F

Femmes, 56, 63, 69, 86, 88, 89, 90, 93, 94, 95, 99, 125, 126, 146, 186, 208, 217, 218, 223, 241, 242, 359, 382, 391, 439, 459, 469, 470, 472, 473, 481, 516

Frontex, 376

H

Homosexualité, 391, 475

I

IEDDH, 12, 146, 240, 244, 245, 246, 247, 248, 308, 420, 426

Instrument financier, 132, 144, 145, 146, 182, 226, 227, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 244, 245, 247, 288, 341, 393, 408, 420, 491

Instrument juridique, 27, 30, 309, 445

Intégration régionale, 56, 60, 63, 68, 153, 463, 495, 502, 541

Interétatique, 213, 381, 517

J

Juridictions, 220, 261, 277, 278, 281, 286, 335, 370, 428, 477

Jurisprudence, 13, 35, 111, 151, 159, 160, 162, 167, 169, 246, 262, 278, 284, 287, 310, 315, 320, 494, 503, 507

L

Légitimité, 20, 41, 43, 102, 110, 115, 121, 126, 148, 156, 159, 161, 162, 167, 170, 179, 181, 188, 202, 205, 215, 221, 223, 254, 281, 303, 307, 359, 372, 378, 387, 388, 396, 397, 415, 416, 458, 461, 498, 502, 504, 519, 540

Ligue des États arabes, 41, 397, 551

M

Maghreb, 15, 53, 58, 59, 62, 65, 67, 77, 106, 107, 112, 120, 132, 208, 229, 329, 349, 352, 368, 373,

409, 415, 431, 435, 534, 542, 544
MEDA, 13, 56, 70, 132, 135, 137, 145, 146, 182, 222, 226, 227, 228, 230, 231, 232, 233, 234, 235,
236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 286, 411, 412, 426, 428, 493, 542, 546, 547
Méditerranée, 11, 12, 14, 15, 21, 41, 46, 53, 56, 58, 59, 64, 65, 68, 73, 81, 82, 84, 87, 106, 107, 109,
110, 115, 119, 122, 177, 180, 181, 185, 190, 222, 234, 250, 330, 339, 342, 350, 351, 352, 353, 354,
359, 398, 399, 400, 407, 413, 414, 416, 417, 426, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 438, 439,
440, 441, 442, 449, 455, 460, 463, 464, 492, 518, 520, 527, 544, 546, 547, 548, 549, 551
Mesures appropriées, 120, 132, 141, 148, 153, 168, 231, 232, 233, 235, 240, 330, 338, 344, 363, 422
Mesures restrictives, 152, 269, 341, 362, 363, 364, 424, 494, 534, 546, 547

O

OMC, 13, 53, 68, 351, 507
ONG, 13, 134, 136, 152, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 219, 221, 223, 242, 243, 244,
248, 381, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 393, 394, 395, 488

P

Partenariat stratégique, 29, 77, 80, 90, 99, 142, 348, 369, 398, 496, 546
Pauvreté, 81, 108, 133, 229, 239, 436, 448, 451, 455, 537
PECO, 14, 27, 72, 119, 140, 146, 194, 241, 243, 329, 398, 405
PEM, 13, 14, 20, 41, 48, 54, 55, 58, 71, 73, 74, 75, 78, 80, 84, 85, 86, 91, 92, 99, 100, 109, 110, 112,
113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 136, 137,
172, 174, 176, 178, 179, 181, 183, 184, 188, 190, 204, 221, 224, 226, 227, 231, 236, 252, 253, 434,
524, 526
PESC, 14, 19, 27, 35, 46, 48, 65, 74, 85, 102, 107, 109, 110, 114, 120, 132, 142, 156, 164, 165, 180,
247, 263, 265, 268, 270, 275, 277, 321, 323, 334, 339, 341, 342, 348, 349, 358, 359, 360, 361, 362,
363, 364, 365, 408, 410, 441, 449, 500, 541, 544, 545, 546, 547
PEV, 14, 35, 41, 84, 253, 330, 332, 335, 336, 337, 341, 345, 353, 354, 398, 399, 400, 401, 402, 403,
404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 412, 413, 414, 415, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425,
426, 427, 428, 429, 431, 432, 434, 441, 442, 445, 448, 450, 451, 454, 456, 457, 464, 466, 491, 492,
493, 494, 504, 506, 518, 520, 521, 526
Politique Méditerranéenne, 14, 107, 145
Processus de Barcelone, 20, 21, 41, 52, 53, 54, 55, 56, 62, 66, 68, 69, 75, 78, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 90,
92, 98, 99, 103, 106, 110, 113, 114, 117, 118, 119, 132, 146, 172, 174, 180, 185, 186, 187, 191, 208,
219, 226, 228, 250, 252, 301, 330, 352, 368, 398, 400, 401, 408, 411, 414, 415, 417, 430, 431, 432,
433, 436, 437, 440, 441, 442, 518, 519, 520, 526, 541, 542, 546
PTM, 14, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 85, 87,
88, 89, 90, 91, 92, 95, 96, 97, 99, 104, 105, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121,
123, 126, 127, 128, 130, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 143, 152, 158, 159, 173, 177, 178, 179, 181,
182, 183, 184, 187, 188, 190, 191, 207, 222, 225, 226, 227, 230, 233, 234, 236, 237, 241, 252, 256,
283, 287, 347, 348, 369, 398, 399, 400, 411, 414, 415, 416, 424, 426, 431, 433, 434, 435, 437, 438,
440, 442, 445, 447, 449, 451, 456, 463, 494, 513, 518, 520, 521

R

Realpolitik, 438
Respect des principes démocratiques, 20, 30, 120, 129, 132, 137, 138, 139, 149, 168, 235, 252, 268,
288, 337, 373, 542

S

Sanctions, 82, 130, 133, 134, 135, 138, 139, 151, 152, 153, 154, 167, 171, 174, 256, 264, 316, 317,
318, 321, 329, 331, 333, 339, 341, 343, 345, 357, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 379, 423, 426,

494, 496, 535

Société civile, 63, 64, 89, 90, 146, 147, 189, 190, 194, 198, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 215, 217, 218, 219, 221, 222, 223, 224, 226, 227, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 248, 251, 268, 301, 308, 338, 344, 358, 360, 370, 381, 382, 383, 384, 386, 389, 390, 391, 392, 411, 420, 422, 423, 426, 427, 428, 436, 438, 439, 440, 451, 455, 456, 457, 458, 470, 471, 487, 489, 512, 515, 516, 517, 539, 544, 549

T

Terrorisme, 27, 60, 62, 77, 80, 83, 90, 98, 135, 203, 335, 337, 338, 339, 352, 353, 354, 371, 409, 429, 461, 498

Traité de Lisbonne, 30, 32, 33, 35, 45, 65, 85, 101, 124, 144, 145, 155, 164, 169, 172, 184, 225, 261, 263, 267, 270, 272, 274, 275, 276, 278, 308, 325, 356, 358, 360, 365, 401, 402, 405, 406, 407, 445, 447, 448, 449, 454, 461, 462, 463, 465, 493, 522, 540

Traité de Maastricht, 65

U

Union africaine, 397, 538

Universalité, 37, 75, 95, 101, 141, 271, 273, 276, 329, 330, 519, 532

UpM, 15, 48, 429, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 518, 520, 527

Z

Zone de libre-échange, 21, 45, 62, 63, 65, 70, 72, 101, 103, 107, 111, 195, 203, 227, 234, 236, 321, 348, 352, 391, 399, 402, 435, 439, 448, 507, 508, 514

ANNEXES

Annexe I : L'accord d'association entre la République tunisienne et l'Union européenne

L 97/2

FR

Journal officiel des Communautés européennes

30.3.98

ACCORD EURO-MÉDITERRANÉEN

établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part,
et la République tunisienne, d'autre part

LE ROYAUME DE BELGIQUE,
LE ROYAUME DE DANEMARK,
LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE
LA RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE,
LE ROYAUME D'ESPAGNE,
LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,
L'IRLANDE,
LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE,
LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG,
LE ROYAUME DES PAYS-BAS,
LA RÉPUBLIQUE D'AUTRICHE,
LA RÉPUBLIQUE PORTUGAISE,
LA RÉPUBLIQUE DE FINLANDE,
LE ROYAUME DE SUÈDE,
LE ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD,

parties contractantes au traité instituant la Communauté européenne et au traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, ci-après dénommées les «États membres», et

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE,
LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER,

ci-après dénommées «Communauté», d'une part, et

LA RÉPUBLIQUE TUNISIENNE,
ci-après dénommée «Tunisie», d'autre part,

CONSIDÉRANT l'importance des liens traditionnels existant entre la Communauté, ses États membres et la Tunisie et des valeurs qui leur sont communes;

CONSIDÉRANT que la Communauté, les États membres et la Tunisie souhaitent renforcer ces liens et instaurer durablement des relations fondées sur la réciprocité, le partenariat et le codéveloppement;

CONSIDÉRANT l'importance que les parties attachent au respect des principes de la charte des Nations unies et, en particulier, au respect des droits de l'homme et des libertés politiques et économiques qui constituent le fondement même de l'association;

CONSIDÉRANT les évolutions de nature politique et économique enregistrées au cours de ces dernières années sur le continent européen et en Tunisie;

CONSIDÉRANT les progrès importants de la Tunisie et du peuple tunisien vers la réalisation de leurs objectifs de pleine intégration de l'économie tunisienne à l'économie mondiale et de participation à la communauté des États démocratiques;

CONSCIENTS de l'importance du présent accord, reposant sur la coopération et le dialogue, pour la stabilité durable et la sécurité dans la région euro-méditerranéenne;

CONSCIENTS, d'une part de l'importance des relations se situant dans un cadre global euro-méditerranéen et, d'autre part, de l'objectif d'intégration entre les pays du Maghreb;

TENANT COMPTE de la différence du niveau de développement économique et social existant entre la Communauté et la Tunisie et désireux d'atteindre les objectifs de la présente association par les dispositions appropriées de cet accord;

DÉSIREUX d'établir et de développer un dialogue politique régulier sur les questions bilatérales et internationales d'intérêt commun;

TENANT COMPTE de la volonté de la Communauté d'apporter à la Tunisie un soutien significatif à ses efforts de réforme et d'ajustement sur le plan économique, ainsi que de développement social;

CONSIDÉRANT l'option prise respectivement par la Communauté et la Tunisie en faveur du libre-échange dans le respect des droits et des obligations découlant de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT);

DÉSIREUX d'instaurer une coopération, soutenue par un dialogue régulier, dans les domaines économique, social et culturel afin de parvenir à une meilleure compréhension réciproque;

CONVAINCUS que le présent accord créera un climat propice à l'essor de leurs relations économiques et, plus particulièrement dans les secteurs du commerce et des investissements qui sont déterminants pour la restructuration économique et la modernisation technologique,

SONT CONVENUS DES DISPOSITIONS QUI SUIVENT:

Article premier

1. Il est établi une association entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et la Tunisie, d'autre part.

2. Le présent accord a pour objectifs:

- de fournir un cadre approprié au dialogue politique entre les parties afin de permettre le renforcement de leurs relations dans tous les domaines qu'elles estimeront pertinents au titre d'un tel dialogue,
- de fixer les conditions de la libéralisation progressive des échanges de biens, de services et de capitaux,
- de développer les échanges et d'assurer l'essor de relations économiques et sociales équilibrées entre les parties, à travers le dialogue et la coopération

notamment, afin de favoriser le développement et la prospérité de la Tunisie et du peuple tunisien,

- d'encourager l'intégration maghrébine en favorisant les échanges et la coopération entre la Tunisie et les pays de la région,
- de promouvoir la coopération dans les domaines économique, social, culturel et financier.

Article 2

Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord.

TITRE I

DIALOGUE POLITIQUE

Article 3

1. Un dialogue politique régulier est instauré entre les parties. Il permet d'établir entre les partenaires des liens durables de solidarité qui contribueront à la prospérité, à la stabilité et à la sécurité de la région méditerranéenne et développeront un climat de compréhension et de tolérance entre cultures.

2. Le dialogue et la coopération politiques sont destinés notamment à:

- a) faciliter le rapprochement des parties par le développement d'une meilleure compréhension réciproque et par une concertation régulière sur les questions internationales présentant un intérêt mutuel;

- b) permettre à chaque partie de prendre en considération la position et les intérêts de l'autre partie;
- c) œuvrer à la consolidation de la sécurité et de la stabilité dans la région méditerranéenne et au Maghreb en particulier;
- d) permettre la mise au point d'initiatives communes.

Article 4

Le dialogue politique porte sur tous les sujets présentant un intérêt commun pour les parties et, plus particulièrement, sur les conditions propres à garantir la paix, la sécurité et le développement régional en appuyant les efforts de coopération, notamment au sein de l'ensemble maghrébin.

Article 5

Le dialogue politique sera établi, à échéances régulières et chaque fois que nécessaire, notamment:

- a) au niveau ministériel, principalement dans le cadre du Conseil d'association;
- b) au niveau des hauts fonctionnaires représentant la Tunisie, d'une part, et la présidence du Conseil et la Commission, d'autre part;
- c) à travers la pleine utilisation des voies diplomatiques et, notamment les *briefings* réguliers, les consultations à l'occasion de réunions internationales et les contacts entre représentants diplomatiques dans des pays tiers;
- d) en cas de besoin, à travers toute autre modalité susceptible de contribuer à l'intensification et à l'efficacité de ce dialogue.

TITRE II

LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES

Article 6

La Communauté et la Tunisie établissent progressivement une zone de libre-échange pendant une période de transition de douze années au maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent accord selon les modalités indiquées ci-après et en conformité avec les dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 et des autres accords multilatéraux sur le commerce de marchandises annexés à l'accord instituant l'OMC, dénommés ci-après GATT.

CHAPITRE I

PRODUITS INDUSTRIELS

Article 7

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux produits originaires de la Communauté et de la Tunisie, autres que ceux visés à l'annexe II du traité instituant la Communauté européenne.

Article 8

Aucun nouveau droit de douane à l'importation, ni taxe d'effet équivalent n'est introduit dans les échanges entre la Communauté et la Tunisie.

Article 9

Les produits originaires de la Tunisie sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits de douane et taxes d'effet équivalent et sans restrictions quantitatives ni mesures d'effet équivalent.

Article 10

1. Les dispositions du présent chapitre ne font pas obstacle au maintien, par la Communauté, d'un élément agricole à l'importation de marchandises originaires de la Tunisie énumérées à l'annexe 1.

Cet élément agricole reflète les écarts entre les prix sur le marché de la Communauté des produits agricoles considérés comme mis en œuvre dans la production de ces marchandises et les prix des importations en provenance des pays tiers, lorsque le coût total desdits produits de base est plus élevé dans la Communauté. L'élément agricole peut prendre la forme d'un montant fixe ou d'un droit ad valorem. Ces écarts sont remplacés, le cas échéant, par des droits spécifiques, résultant de la tarification de l'élément agricole ou par des droits ad valorem.

Les dispositions du chapitre 2 applicables aux produits agricoles s'appliquent mutatis mutandis à l'élément agricole.

2. Les dispositions du présent chapitre ne font pas obstacle à la séparation, par la Tunisie, d'un élément agricole dans les droits en vigueur à l'importation des produits énumérés à l'annexe 2, originaires de la Communauté. L'élément agricole peut prendre la forme d'un montant fixe ou d'un droit ad valorem.

Les dispositions du chapitre 2 applicables aux produits agricoles s'appliquent mutatis mutandis à l'élément agricole.

3. Pour les produits figurant à la liste 1 de l'annexe 2, originaires de la Communauté, la Tunisie applique à l'entrée en vigueur de l'accord des droits de douane à

l'importation et des taxes d'effet équivalent non supérieurs à ceux en vigueur le 1^{er} janvier 1995 dans la limite des contingents tarifaires indiqués à ladite liste.

Au cours de l'élimination de l'élément industriel des droits, conformément aux dispositions du paragraphe 4, les niveaux des droits à appliquer pour les produits pour lesquels les contingents tarifaires seront supprimés ne pourront pas être supérieurs à ceux en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

4. Pour les produits de la liste 2 de l'annexe 2, originaires de la Communauté, la Tunisie élimine l'élément industriel des droits selon les dispositions prévues à l'article 11, paragraphe 3, de l'accord pour les produits de l'annexe 4.

Pour les produits des listes 1 et 3 de l'annexe 2, originaires de la Communauté, la Tunisie élimine l'élément industriel des droits selon les dispositions prévues à l'article 11, paragraphe 3, de l'accord pour les produits de l'annexe 5.

5. Les éléments agricoles appliqués conformément aux paragraphes 1 et 2 peuvent être réduits lorsque, dans les échanges entre la Communauté et la Tunisie, l'imposition applicable à un produit agricole de base est réduite ou lorsque ces réductions résultent de concessions mutuelles relatives aux produits agricoles transformés.

6. La réduction visée au paragraphe 5, la liste des produits concernés et, le cas échéant, les contingents tarifaires, dans la limite desquels la réduction s'applique, sont établis par le Conseil d'association.

Article 11

1. Les droits de douane et les taxes d'effet équivalent applicables à l'importation en Tunisie aux produits originaires de la Communauté autres que ceux dont la liste figure aux annexes 3 à 6 sont supprimés dès l'entrée en vigueur de l'accord.

2. Les droits de douane et taxes d'effet équivalent applicables à l'importation en Tunisie aux produits originaires de la Communauté dont la liste figure à l'annexe 3 sont éliminés progressivement selon le calendrier suivant.

À l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 85 % du droit de base.

Un an après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 70 % du droit de base.

Deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 55 % du droit de base.

Trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 40 % du droit de base.

Quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 25 % du droit de base.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, les droits restants sont éliminés.

3. Les droits de douane et taxes d'effet équivalent applicables à l'importation en Tunisie aux produits originaires de la Communauté, dont les listes figurent aux annexes 4 et 5, sont éliminés progressivement, selon les calendriers respectifs suivants.

Pour la liste figurant à l'annexe 4

À l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 92 % du droit de base.

Un an après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 84 % du droit de base.

Deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 76 % du droit de base.

Trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 68 % du droit de base.

Quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 60 % du droit de base.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 52 % du droit de base.

Six ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 44 % du droit de base.

Sept ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 36 % du droit de base.

Huit ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 28 % du droit de base.

Neuf ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 20 % du droit de base.

Dix ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 12 % du droit de base.

Onze ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 4 % du droit de base.

Douze ans après l'entrée en vigueur de l'accord les droits restants sont éliminés.

Pour la liste figurant à l'annexe 5

Quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 88 % du taux de base.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 77 % du taux de base.

Six ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 66 % du taux de base.

Sept ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 55 % du taux de base.

Huit ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 44 % du taux de base.

Neuf ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 33 % du taux de base.

Dix ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 22 % du taux de base.

Onze ans après l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 11 % du taux de base.

Douze ans après l'entrée en vigueur de l'accord, les droits restants sont éliminés.

4. En cas de difficultés graves pour un produit donné, les calendriers applicables conformément au paragraphe 3 peuvent être révisés d'un commun accord par le comité d'association étant entendu que le calendrier pour lequel la révision a été demandée ne peut être prolongé pour le produit concerné au-delà de la période maximale de transition de douze ans. Si le comité n'a pas pris de décision dans les trente jours suivant la notification de la demande de la Tunisie de réviser le calendrier, celle-ci peut à titre provisoire suspendre le calendrier pour une période ne pouvant pas dépasser une année.

5. Pour chaque produit, le droit de base sur lequel les réductions successives prévues aux paragraphes 2 et 3 doivent être opérées est constitué par le droit effectivement appliqué à l'égard de la Communauté, le 1^{er} janvier 1995.

6. Si, après le 1^{er} janvier 1995, une réduction tarifaire est appliquée erga omnes, le droit réduit remplace le droit de base visé au paragraphe 5 à compter de la date à laquelle cette réduction est appliquée.

7. La Tunisie communique ses droits de base à la Communauté.

Article 12

Les dispositions des articles 10, 11 et 19, point b), ne s'appliquent pas aux produits de la liste figurant à l'annexe 6. Le régime applicable à ces produits sera réexaminé par le Conseil d'association quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

Article 13

Les dispositions relatives à la suppression des droits de douane à l'importation s'appliquent également aux droits de douane à caractère fiscal.

Article 14

1. Des mesures exceptionnelles de durée limitée qui dérogent aux dispositions de l'article 11 peuvent être prises par la Tunisie sous forme de droits de douane majorés ou rétablis.

Ces mesures ne peuvent s'appliquer qu'à des industries naissantes ou à certains secteurs en restructuration ou confrontés à de sérieuses difficultés, surtout lorsque ces difficultés entraînent de graves problèmes sociaux.

Les droits de douane à l'importation applicables en Tunisie à des produits originaires de la Communauté, introduits par ces mesures, ne peuvent excéder 25 % ad valorem et doivent maintenir un élément de préférence pour les produits originaires de la Communauté. La valeur totale des importations des produits soumis à ces mesures ne peut excéder 15 % des importations totales de la Communauté en produits industriels, au cours de la dernière année pour laquelle des statistiques sont disponibles.

Ces mesures sont appliquées pour une période n'excédant pas cinq ans à moins qu'une durée plus longue ne soit autorisée par le comité d'association. Elles cessent d'être applicables au plus tard à l'expiration de la période maximale de transition de douze ans.

De telles mesures ne peuvent être introduites pour un produit s'il s'est écoulé plus de trois ans depuis l'élimination de tous les droits et de toutes les restrictions quantitatives ou taxes ou mesures d'effet équivalent concernant ledit produit.

La Tunisie informe le comité d'association de toute mesure exceptionnelle qu'elle envisage d'adopter et, à la demande de la Communauté, des consultations sont organisées à propos de telles mesures et des secteurs qu'elles visent avant leur mise en application. Lorsqu'elle adopte de telles mesures, la Tunisie présente au comité le calendrier pour la suppression des droits de douane introduits en vertu du présent article. Ce calendrier prévoit l'élimination progressive de ces droits par tranches annuelles égales à partir, au plus tard, de la fin de la deuxième année après leur introduction. Le comité d'association peut décider d'un calendrier différent.

2. Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1, quatrième alinéa, le comité d'association peut, pour tenir compte des difficultés liées à la création d'une nouvelle industrie, à titre exceptionnel, autoriser la Tunisie à maintenir les mesures déjà prises en vertu du paragraphe 1 pour une période maximale de trois ans au-delà de la période de transition de douze ans.

CHAPITRE II

PRODUITS AGRICOLES ET PRODUITS DE LA PÊCHE

Article 15

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux produits originaires de la Communauté et de la Tunisie dont la liste figure à l'annexe II du traité instituant la Communauté européenne.

Article 16

La Communauté et la Tunisie mettent en œuvre de manière progressive une plus grande libéralisation de leurs échanges réciproques de produits agricoles et de produits de la pêche.

Article 17

1. Les produits agricoles et les produits de la pêche originaires de la Tunisie bénéficient à l'importation dans la Communauté des dispositions figurant respectivement aux protocoles n° 1 et n° 2.
2. Les produits agricoles originaires de la Communauté bénéficient à l'importation en Tunisie des dispositions figurant au protocole n° 3.

Article 18

1. À partir du 1^{er} janvier 2000, la Communauté et la Tunisie examineront la situation en vue de fixer les mesures de libéralisation à appliquer par la Communauté et la Tunisie à partir du 1^{er} janvier 2001, conformément à l'objectif inscrit à l'article 16.
2. Sans préjudice des dispositions prévues au paragraphe ci-dessus et en tenant compte des courants d'échange pour les produits agricoles entre les parties, ainsi que de la sensibilité particulière de ces produits, la Communauté et la Tunisie examineront au sein du Conseil d'association, produit par produit, et sur une base réciproque, la possibilité de s'accorder des concessions de manière appropriée.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS COMMUNES

Article 19

Sans préjudice des dispositions du GATT:

- a) aucune nouvelle restriction quantitative à l'importation ni mesure d'effet équivalent n'est introduite dans les échanges entre la Communauté et la Tunisie;

- b) les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent applicables à l'importation dans les échanges entre la Tunisie et la Communauté sont supprimées dès l'entrée en vigueur de l'accord;
- c) la Communauté et la Tunisie n'appliquent entre eux à l'exportation ni droit de douane et taxe d'effet équivalent ni restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent.

Article 20

1. En cas d'établissement d'une réglementation spécifique comme conséquence de la mise en œuvre de leurs politiques agricoles ou de modification de leurs réglementations existantes ou en cas de modification ou de développement des dispositions concernant la mise en œuvre de leurs politiques agricoles, la Communauté et la Tunisie peuvent modifier, pour les produits qui en font l'objet, le régime prévu à l'accord.

La partie procédant à cette modification en informe le comité d'association. À la demande de l'autre partie, le comité d'association se réunit pour tenir compte, de manière appropriée, des intérêts de ladite partie.

2. Au cas où la Communauté ou la Tunisie, en application des dispositions du paragraphe 1, modifient le régime prévu au présent accord pour les produits agricoles, elles consentent, pour les importations originaires de l'autre partie, un avantage comparable à celui prévu au présent accord.

3. La modification du régime prévu par l'accord fera l'objet, sur demande de l'autre partie contractante, de consultations au sein du Conseil d'association.

Article 21

Les produits originaires de la Tunisie ne bénéficient pas à l'importation dans la Communauté d'un régime plus favorable que celui que les États membres s'appliquent entre eux.

Les dispositions du présent accord s'appliquent sans préjudice de celles prévues par le règlement (CEE) n° 1911/91 du Conseil du 26 juin 1991 relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux îles Canaries.

Article 22

1. Les deux parties s'abstiennent de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits de l'une des parties et les produits similaires originaires de l'autre partie.
2. Les produits exportés vers le territoire d'une des parties ne peuvent bénéficier de ristournes d'impositions intérieures indirectes supérieures aux impositions indirectes dont ils ont été frappés directement ou indirectement.

Article 23

1. L'accord ne fait pas obstacle au maintien ou à l'établissement d'unions douanières, de zones de libre-échange ou de régimes de trafic frontalier, dans la mesure où ceux-ci n'ont pas pour effet de modifier le régime des échanges prévu par l'accord.

2. Les parties se consultent au sein du comité d'association en ce qui concerne les accords portant établissement d'unions douanières ou de zones de libre-échange et, le cas échéant, pour tous les problèmes importants liés à leurs politiques respectives d'échanges avec des pays tiers. Notamment dans l'éventualité de l'adhésion d'un pays tiers à la Communauté, de telles consultations ont lieu afin d'assurer qu'il est tenu compte des intérêts mutuels de la Communauté et de la Tunisie inscrits dans le présent accord.

Article 24

Si l'une des parties constate des pratiques de dumping dans ses relations avec l'autre partie au sens de l'article VI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, elle peut prendre des mesures appropriées contre ces pratiques, conformément à l'accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et à sa législation interne pertinente et dans les conditions et selon les procédures prévues à l'article 27.

Article 25

Lorsque l'augmentation des importations d'un produit se fait dans des quantités et dans des conditions telles qu'elle provoque ou risque de provoquer:

- un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrentiels sur le territoire d'une des parties
- ou des perturbations sérieuses dans un secteur de l'activité économique ou des difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale,

la Communauté ou la Tunisie peuvent prendre les mesures appropriées dans les conditions et selon les procédures prévues à l'article 27.

Article 26

Si le respect des dispositions de l'article 19, point c), entraîne:

- i) la réexportation vers un pays tiers d'un produit qui fait l'objet dans la partie exportatrice de restrictions quantitatives, de droit de douane à l'exportation ou de mesures ou taxes d'effet équivalent

- ii) ou une pénurie grave, ou un risque en ce sens, d'un produit essentiel pour la partie exportatrice,

et lorsque les situations décrites ci-dessus provoquent ou risquent de provoquer des difficultés majeures pour la partie exportatrice, cette dernière peut prendre les mesures appropriées dans les conditions et selon les procédures prévues à l'article 27. Ces mesures doivent être non discriminatoires et elles doivent être éliminées lorsque les conditions ne justifient plus leur maintien.

Article 27

1. Si la Communauté ou la Tunisie soumet les importations de produits susceptibles de provoquer des difficultés auxquelles l'article 25 fait référence à une procédure administrative ayant pour objet de fournir rapidement des informations au sujet de l'évolution des courants commerciaux, elle en informe l'autre partie.

2. Dans les cas visés aux articles 24, 25 et 26, avant de prendre les mesures qui y sont prévues ou, dès que possible, dans les cas auxquels s'applique le paragraphe 3, point d), la Communauté ou la Tunisie, selon le cas, fournit au comité d'association toutes les informations utiles en vue de rechercher une solution acceptable pour les deux parties.

Les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement de l'accord doivent être choisies par priorité.

Les mesures de sauvegarde sont immédiatement notifiées au comité d'association par la partie concernée et font l'objet de consultations périodiques, notamment en vue de leur suppression dès que les circonstances le permettent.

3. Pour la mise en œuvre du paragraphe 2, les dispositions suivantes sont applicables:

- a) en ce qui concerne l'article 24, la partie exportatrice doit être informée du cas de dumping dès que les autorités de la partie importatrice ont entamé l'enquête. S'il n'a pas été mis fin au dumping au sens de l'article VI du GATT ou si aucune autre solution satisfaisante n'a été trouvée dans les trente jours suivant la notification de l'affaire, la partie importatrice peut adopter les mesures appropriées;
- b) en ce qui concerne l'article 25, les difficultés provenant de la situation visée audit article sont notifiées pour examen au comité d'association qui peut prendre toute décision utile pour y mettre fin.

Si le comité d'association ou la partie exportatrice n'a pas pris de décision mettant fin aux difficultés ou s'il n'a pas été trouvé de solution satisfaisante dans les trente jours suivant la notification de l'affaire, la partie importatrice peut adopter les mesures appropriées pour résoudre le problème. Ces mesures ne doivent pas excéder la portée indispensable pour remédier aux difficultés qui se sont manifestées;

- c) en ce qui concerne l'article 26, les difficultés provenant des situations visées audit article sont notifiées pour examen au comité d'association.

Le comité d'association peut prendre toute décision utile pour mettre fin aux difficultés. S'il n'a pas été pris de décision dans les trente jours suivant celui où l'affaire lui a été notifiée, la partie exportatrice peut appliquer les mesures appropriées à l'exportation du produit concerné;

- d) lorsque des circonstances exceptionnelles nécessitant une action immédiate rendent l'information ou l'examen préalable impossible, la Communauté ou la Tunisie, selon le cas, peut, dans les situations définies aux articles 24, 25 et 26, appliquer immédiatement les mesures de sauvegarde strictement nécessaires pour faire face à la situation et en informe immédiatement l'autre partie.

Article 28

L'accord ne fait pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale ni aux réglementations relatives à l'or et à l'argent. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les parties.

Article 29

La notion de « produits originaires » aux fins de l'application des dispositions du présent titre et les méthodes de coopération administrative y relatives sont définies au protocole n° 4.

Article 30

La nomenclature combinée des marchandises est utilisée pour le classement des marchandises dans les échanges entre les deux parties.

TITRE III

DROIT D'ÉTABLISSEMENT ET SERVICES

Article 31

1. Les parties conviennent d'élargir le champ d'application de l'accord de manière à inclure le droit d'établissement des sociétés d'une partie sur le territoire de l'autre partie et la libéralisation de la fourniture de services par les sociétés d'une partie envers les destinataires de services dans une autre partie.

2. Le Conseil d'association fera les recommandations nécessaires à la mise en œuvre de l'objectif visé au paragraphe 1.

En formulant ces recommandations, le Conseil d'association prendra en compte l'expérience acquise par l'application de l'octroi réciproque du traitement de la nation la plus favorisée et les obligations respectives des parties conformément à l'accord général sur le commerce des services annexé à l'accord instituant l'OMC, ci-après dénommé GATS, et notamment celles de son article V.

3. La réalisation de cet objectif fera l'objet d'un premier examen par le Conseil d'association au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur du présent accord.

Article 32

1. Dans une première étape, les parties réaffirment leurs obligations respectives en vertu du GATS, et notamment l'octroi mutuel du traitement de la nation la plus favorisée pour les secteurs de services couverts par cette obligation.

2. Conformément au GATS, ce traitement ne s'appliquera pas:

- a) aux avantages accordés par l'une ou l'autre partie conformément aux dispositions d'un accord tel que défini à l'article V du GATS ou aux mesures prises sur la base d'un tel accord;
- b) aux autres avantages accordés conformément à la liste d'exemption à la clause de la nation la plus favorisée, annexée par l'une ou l'autre partie à l'accords GATS.

TITRE IV

PAIEMENTS, CAPITAUX, CONCURRENCE
ET AUTRES DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES

CHAPITRE I

PAIEMENTS COURANTS
ET CIRCULATION DES CAPITAUX

Article 33

Sous réserve des dispositions de l'article 35, les parties s'engagent à autoriser, dans une monnaie librement convertible, tous les paiements courants relatifs à des transactions courantes.

Article 34

1. En ce qui concerne les transactions relevant de la balance des capitaux, la Communauté et la Tunisie assurent, à partir de l'entrée en vigueur du présent accord, la libre circulation des capitaux concernant les investissements directs en Tunisie, effectués dans des sociétés constituées conformément à la législation en vigueur, ainsi que la liquidation et le rapatriement du produit de ces investissements et de tout bénéfice en découlant.

2. Les parties se consultent en vue de faciliter la circulation des capitaux entre la Communauté et la Tunisie et de la libéraliser intégralement lorsque les conditions nécessaires seront réunies.

Article 35

Si un ou plusieurs États membres de la Communauté ou la Tunisie rencontrent ou risquent de rencontrer de graves difficultés en matière de balance des paiements, la Communauté ou la Tunisie, selon le cas, peut, conformément aux conditions fixées dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et aux articles VIII et XIV des statuts du Fonds monétaire international, adopter pour une durée limitée des mesures restrictives sur des transactions courantes, qui ne peuvent excéder la portée strictement indispensable pour remédier à la situation de la balance de paiements. La Communauté ou la Tunisie, selon le cas, en informe immédiatement l'autre partie et lui soumet le plus rapidement possible un calendrier en vue de la suppression de ces mesures.

CHAPITRE II

CONCURRENCE ET AUTRES DISPOSITIONS
ÉCONOMIQUES

Article 36

1. Sont incompatibles avec le bon fonctionnement du présent accord, dans la mesure où ils sont susceptibles

d'affecter les échanges entre la Communauté et la Tunisie:

- a) tous les accords entre entreprises, toutes les décisions d'association d'entreprises et toutes les pratiques concertées entre entreprises, qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence;
- b) l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante sur l'ensemble des territoires de la Communauté ou de la Tunisie ou dans une partie substantielle de celui-ci;
- c) toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, sauf dérogations autorisées en vertu du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

2. Toute pratique contraire au présent article est évaluée sur la base des critères découlant de l'application des règles prévues aux articles 85, 86 et 92 du traité instituant la Communauté européenne et, pour les produits couverts par la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de celles prévues aux articles 65 et 66 de ce traité, ainsi que des règles relatives aux aides publiques, y compris le droit dérivé.

3. Dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du présent accord, le Conseil d'association adopte les réglementations nécessaires à la mise en œuvre des paragraphes 1 et 2.

Tant que ces réglementations n'ont pas été adoptées, les dispositions de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce s'appliquent à titre de réglementation pour la mise en œuvre du paragraphe 1, point c), et des parties correspondantes du paragraphe 2.

4. a) Aux fins de l'application des dispositions du paragraphe 1, point c), les parties conviennent que, pendant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur du présent accord, toute aide publique octroyée par la Tunisie est évaluée en tenant compte du fait que ce pays est considéré comme une zone identique aux zones de la Communauté visées à l'article 92, paragraphe 3, point a), du traité instituant la Communauté européenne.

Pendant cette même période la Tunisie est exceptionnellement autorisée, en ce qui concerne les produits du secteur de l'acier couverts par le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, à octroyer une aide publique à la restructuration, à condition que:

- cette aide contribue à la viabilité des entreprises bénéficiaires dans des conditions normales de marché à la fin de la période de restructuration,
- le montant et l'importance de cette aide soient limités aux niveaux strictement nécessaires pour établir cette viabilité et soient progressivement diminués,
- le programme de restructuration soit lié à un plan global de rationalisation des capacités en Tunisie.

Le Conseil d'association décide, en tenant compte de la situation économique de la Tunisie, si cette période doit être prorogée de cinq ans en cinq ans.

- b) Chaque partie assure la transparence dans le domaine de l'aide publique, en informant, entre autres, annuellement l'autre partie du montant total et de la répartition de l'aide accordée et en fournissant, sur demande, des informations sur les régimes d'aide. À la demande d'une partie, l'autre partie fournit des informations sur certains cas particuliers d'aide publique.

5. En ce qui concerne les produits visés au titre II, chapitre 2:

- le paragraphe 1 point c), ne s'applique pas,
- toute pratique contraire au paragraphe 1, point a), doit être évaluée conformément aux critères fixés par la Communauté sur la base des articles 42 et 43 du traité instituant la Communauté européenne, et notamment de ceux fixés dans le règlement n° 26/1962 du Conseil.

6. Si la Communauté ou la Tunisie estime qu'une pratique est incompatible avec le paragraphe 1 du présent article, et:

- n'est pas correctement appréhendée par les règles d'application visées au paragraphe 3
- ou en l'absence de telles règles et si une telle pratique cause ou menace de causer un préjudice grave à l'autre partie ou un préjudice à son industrie nationale, y compris à son industrie des services,

elle peut prendre les mesures appropriées après consultation du comité d'association ou trente jours ouvrables après avoir saisi ledit comité d'association.

Dans le cas de pratiques incompatibles avec le paragraphe 1, point c), du présent article, ces mesures appropriées, lorsque l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce leur est applicable, ne peuvent être adoptées qu'en conformité avec les procédures et dans les conditions fixées par ce dernier ou par tout autre instru-

ment adéquat négocié sous ses auspices et applicable entre les parties.

7. Sans préjudice de dispositions contraires adoptées conformément au paragraphe 3, les parties procèdent à des échanges d'informations dans les limites autorisées par le secret professionnel et le secret d'affaires.

Article 37

Les États membres et la Tunisie ajustent progressivement, sans préjudice des engagements pris au GATT, tous les monopoles d'État à caractère commercial de manière à garantir que, pour la fin de la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de l'accord, il n'existe plus de discrimination en ce qui concerne les conditions d'approvisionnement et de commercialisation des marchandises entre les ressortissants des États membres et ceux de la Tunisie. Le comité d'association sera informé des mesures adoptées pour mettre en œuvre cet objectif.

Article 38

En ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles des droits spéciaux ou exclusifs ont été octroyés, le Conseil d'association s'assure qu'à partir de la cinquième année suivant la date d'entrée en vigueur du présent accord aucune mesure perturbant les échanges entre la Communauté et la Tunisie dans une mesure contraire aux intérêts des parties n'est adoptée ou maintenue. Cette disposition ne fait pas obstacle à l'exécution, en droit ou en fait, des tâches particulières assignées à ces entreprises.

Article 39

1. Les parties assureront une protection adéquate et effective des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale en conformité avec les plus hauts standards internationaux, y compris les moyens effectifs de faire valoir de tels droits.

2. La mise en œuvre de cet article et de l'annexe 7 sera régulièrement examinée par les parties. En cas de difficultés dans le domaine de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale affectant les échanges commerciaux, des consultations urgentes auront lieu à la demande de l'une ou l'autre partie, afin de parvenir à des solutions mutuellement satisfaisantes.

Article 40

1. Les parties mettent en œuvre les moyens propres à promouvoir l'utilisation par la Tunisie des règles techni-

ques de la Communauté et des normes européennes relatives à la qualité des produits industriels et agroalimentaires, ainsi que les procédures de certification.

2. Sur la base des principes visés au paragraphe 1, les parties concluront des accords de reconnaissance mutuelle des certifications lorsque les conditions nécessaires seront réalisées.

Article 41

1. Les parties se fixent comme objectif une libéralisation réciproque et progressive des marchés publics.

2. Le Conseil d'association prend les mesures nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du paragraphe 1.

TITRE V

COOPÉRATION ÉCONOMIQUE

Article 42

Objectifs

1. Les parties s'engagent à renforcer leur coopération économique, dans leur intérêt mutuel et dans l'esprit du partenariat qui inspire le présent accord.

2. La coopération économique a pour objectif de soutenir l'action de la Tunisie, en vue de son développement économique et sociale durable.

Article 43

Champ d'application

1. La coopération s'appliquera de façon privilégiée aux domaines d'activité subissant des contraintes et des difficultés internes ou affectés par le processus de libéralisation de l'ensemble de l'économie tunisienne, et plus spécialement par la libéralisation des échanges entre la Tunisie et la Communauté.

2. De même, la coopération portera prioritairement sur les secteurs propres à faciliter le rapprochement des économies tunisiennes et communautaires, notamment ceux générateurs de croissance et d'emplois.

3. La coopération encouragera l'intégration économique intramaghrébine par la mise en œuvre de toute mesure susceptible de concourir au développement de ces relations intramaghrébines.

4. La coopération prendra comme composante essentielle, dans le cadre de la mise en œuvre des différents domaines de la coopération économique, la préservation de l'environnement et des équilibres écologiques.

5. Le cas échéant, les parties déterminent, d'un commun accord, d'autres domaines de coopération économique.

Article 44

Moyens et modalités

La coopération économique se réalise à travers, notamment:

- a) un dialogue économique régulier entre les deux parties qui couvre tous les domaines de la politique macroéconomique;
- b) des échanges d'information et des actions de communication;
- c) des actions de conseil, d'expertise et de formation;
- d) l'exécution d'actions conjointes;
- e) l'assistance technique, administrative et réglementaire.

Article 45

Coopération régionale

En vue de permettre au présent accord de développer son plein effet, les parties s'attachent à favoriser tout type d'action à impact régional ou associant d'autres pays tiers et portant notamment sur:

- a) le commerce intrarégional à l'échelle du Maghreb;
- b) le domaine de l'environnement;
- c) le développement des infrastructures économiques;
- d) la recherche scientifique et technologique;
- e) le domaine culturel;
- f) les questions douanières;
- g) les institutions régionales et la mise en œuvre de programmes et de politiques communs ou harmonisés.

*Article 46***Éducation et formation**

La coopération vise à:

- a) définir les moyens d'améliorer sensiblement la situation du secteur de l'éducation et de la formation, dont la formation professionnelle;
- b) encourager plus particulièrement l'accès de la population féminine à l'éducation, y compris à l'enseignement technique et supérieur et à la formation professionnelle;
- c) encourager l'établissement de liens durables entre organismes spécialisés des parties destinés à la mise en commun et aux échanges d'expériences et de moyens.

*Article 47***Coopération scientifique, technique et technologique**

La coopération vise à:

- a) favoriser l'établissement de liens permanents entre les communautés scientifiques des deux parties, à travers, notamment:
 - l'accès de la Tunisie aux programmes communautaires de recherche et de développement technologique en conformité avec les dispositions communautaires relatives à la participation des pays tiers à ces programmes,
 - la participation de la Tunisie aux réseaux de coopération décentralisée,
 - la promotion des synergies entre la formation et la recherche;
- b) renforcer la capacité de recherche de la Tunisie;
- c) stimuler l'innovation technologique, le transfert de technologies nouvelles et de savoir-faire;
- d) encourager toutes les actions visant à créer des synergies d'impact régional

*Article 48***Environnement**

La coopération vise la prévention de la dégradation de l'environnement et l'amélioration de sa qualité, la protection de la santé des personnes et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles en vue d'assurer un développement durable.

Les parties conviennent de coopérer notamment dans les domaines:

- a) de la qualité des sols et des eaux;
- b) des conséquences du développement, notamment industriel (sécurité des installations, déchets en particulier);
- c) du contrôle et de la prévention de la pollution marine.

*Article 49***Coopération industrielle**

La coopération vise à:

- a) encourager la coopération entre les opérateurs économiques des parties, y compris dans le cadre de l'accès de la Tunisie à des réseaux communautaires de rapprochement des entreprises ou à des réseaux de coopération décentralisée;
- b) soutenir les efforts de modernisation et de restructuration de l'industrie, y compris l'industrie agroalimentaire, entrepris par les secteurs public et privé de la Tunisie;
- c) encourager le développement d'un environnement favorable à l'initiative privée en vue de stimuler et de diversifier les productions destinées aux marchés locaux et d'exportation;
- d) valoriser les ressources humaines et le potentiel industriel de la Tunisie à travers une meilleure exploitation des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique;
- e) faciliter l'accès au crédit pour le financement des investissements.

*Article 50***Promotion et protection des investissements**

La coopération vise la création d'un climat favorable aux flux d'investissements et se réalise notamment à travers:

- a) l'établissement de procédures harmonisées et simplifiées, des mécanismes de co-investissement (en particulier entre les petites et moyennes entreprises), ainsi que des dispositifs d'identification et d'information sur les opportunités d'investissements;
- b) le cas échéant, l'établissement d'un cadre juridique favorisant l'investissement, notamment par la conclusion, entre la Tunisie et les États membres, des accords de protection des investissements et d'accords destinés à éviter la double imposition.

*Article 51***Coopération en matière de normalisation et d'évaluation de la conformité**

Les parties coopèrent en vue de développer:

- a) l'utilisation des règles communautaires dans le domaine de la normalisation, de la métrologie, de la gestion et l'assurance de la qualité, et de l'évaluation de la conformité;
- b) la mise à niveau des laboratoires tunisiens pour la conclusion, à terme, d'accords de reconnaissance mutuelle dans le domaine de l'évaluation de la conformité;
- c) les structures tunisiennes chargées de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, de la normalisation et de la qualité.

*Article 52***Rapprochement des législations**

La coopération vise à aider la Tunisie à rapprocher sa législation de celle de la Communauté dans les domaines couverts par le présent accord.

*Article 53***Services financiers**

La coopération vise au rapprochement de règles et normes communes, entre autres pour:

- a) le renforcement et la restructuration des secteurs financiers de la Tunisie;
- b) l'amélioration des systèmes de comptabilité, de vérification comptable, de surveillance, de réglementation des services financiers et de contrôle financier de la Tunisie.

*Article 54***Agriculture et pêche**

La coopération vise à:

- a) la modernisation et la restructuration des secteurs de l'agriculture et de la pêche, y compris à travers la modernisation des infrastructures et des équipements et le développement des techniques de conditionnement et de stockage et l'amélioration des circuits de distribution et de commercialisation privés;
- b) la diversification des productions et des débouchés extérieurs;
- c) la coopération en matière sanitaire et phytosanitaire et de techniques de culture.

*Article 55***Transports**

La coopération vise à:

- a) la restructuration et la modernisation des infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires d'intérêt commun en relation avec les grands axes de communication transeuropéens;
- b) la définition et l'application de standards de fonctionnement comparables à ceux qui prévalent dans la Communauté;
- c) la rénovation des équipements techniques selon ces standards communautaires, plus particulièrement en ce qui concerne le transport multimodal, la conteneurisation et le transbordement;
- d) l'amélioration progressive des conditions du transit routier et de la gestion des aéroports, du trafic aérien et des chemins de fer.

*Article 56***Télécommunications et technologies de l'information**

Les actions de coopération sont notamment orientées vers:

- a) le cadre général des télécommunications;
- b) la normalisation, les essais de conformité et la certification en matière de technologies de l'information et de télécommunications;
- c) la diffusion des nouvelles technologies de l'information, en particulier dans le domaine des réseaux et de leurs interconnexions [les réseaux numériques à intégration de services (RNIS), l'échange des données informatisées (EDI)];
- d) la stimulation de la recherche et de la mise au point de nouvelles facilités de communication et de technologies de l'information visant à développer le marché des équipements, des services et des applications liés aux technologies de l'information et aux communications, services et installations.

*Article 57***Énergie**

Les actions de coopération sont orientées notamment vers:

- a) les énergies renouvelables
- b) la promotion des économies d'énergie;
- c) la recherche appliquée concernant les réseaux de banques de données entre opérateurs économiques et sociaux des deux parties;

- d) le soutien aux efforts de modernisation et de développement des réseaux énergétiques et de leurs interconnexions aux réseaux de la Communauté.

Article 58

Tourisme

La coopération vise au développement du domaine du tourisme, notamment en matière de:

- a) gestion hôtelière et qualité des prestations dans les différents métiers liés à l'hôtellerie;
- b) développement du marketing;
- c) essor du tourisme des jeunes.

Article 59

Coopération en matière douanière

1. La coopération vise à garantir le respect du dispositif commercial et la loyauté des échanges et porte en priorité sur:

- a) la simplification des contrôles et des procédures douanières;
- b) l'application du document administratif unique et d'un lien entre les systèmes de transit de la Communauté et de la Tunisie.

2. Sans préjudice d'autres formes de coopération prévues dans le présent accord et, notamment, dans les articles 61 et 62, les autorités administratives des parties contractantes se prêtent une assistance mutuelle selon les dispositions du protocole n° 5.

Article 60

Coopération dans le domaine statistique

La coopération vise au rapprochement des méthodologies utilisées par les parties et à l'exploitation des données statistiques relatives à tous les domaines couverts par le présent accord dès lors qu'ils se prêtent à l'établissement de statistiques.

Article 61

Blanchiment de l'argent

1. Les parties conviennent de la nécessité d'œuvrer et de coopérer afin d'empêcher l'utilisation de leurs systèmes financiers au blanchiment de capitaux provenant d'activités criminelles en général et du trafic illicite de la drogue en particulier.

2. La coopération dans ce domaine comporte notamment une assistance administrative et technique en vue d'adopter des normes appropriées de lutte contre le blanchiment de l'argent, comparables à celles adoptées en la matière par la Communauté et les instances internationales actives dans ce domaine, et en particulier le Groupe d'action financière internationale (GAFI).

Article 62

Lutte contre la drogue

1. La coopération vise à:
 - a) améliorer l'efficacité des politiques et mesures d'application pour prévenir et combattre la production, l'offre et le trafic illicites de stupéfiants et de substances psychotropes;
 - b) éliminer toute consommation illicite de ces produits.

2. Les parties définissent ensemble, conformément à leur législation respective, les stratégies et les méthodes de coopération appropriées pour atteindre ces objectifs. Leurs actions, lorsqu'elles ne sont pas conjointes, font l'objet de consultation et d'une coordination étroite.

Peuvent participer aux actions les institutions publiques et privées compétentes, les organisations internationales en collaboration avec le gouvernement de la République tunisienne et les instances concernées de la Communauté et de ses États membres.

3. La coopération est réalisée en particulier à travers les domaines suivants:

- a) la création ou l'extension d'institutions sociosanitaires et de centres d'information pour le traitement et la réinsertion des toxicomanes;
- b) la mise en œuvre de projets de prévention, d'information, de formation et de recherche épidémiologique;
- c) l'établissement de normes afférentes à la prévention du détournement des précurseurs et des autres substances essentielles utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes qui soient équivalentes à celles adoptées par la Communauté et les instances internationales concernées, notamment par le Groupe d'action sur les produits chimiques (GAPC).

Article 63

Les deux parties détermineront ensemble les modalités nécessaires pour la réalisation de la coopération dans les domaines du présent titre.

TITRE VI

COOPÉRATION SOCIALE ET CULTURELLE

CHAPITRE I

DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRAVAILLEURS

Article 64

1. Chaque État membre accorde aux travailleurs de nationalité tunisienne occupés sur son territoire un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement.
2. Tout travailleur tunisien autorisé à exercer une activité professionnelle salariée sur le territoire d'un État membre à titre temporaire bénéficie des dispositions du paragraphe 1 en ce qui concerne les conditions de travail et de rémunération.
3. La Tunisie accorde le même régime aux travailleurs ressortissants des États membres occupés sur son territoire.

Article 65

1. Sous réserve des dispositions des paragraphes suivants, les travailleurs de nationalité tunisienne et les membres de leur famille résidant avec eux bénéficient, dans le domaine de la sécurité sociale, d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des États membres dans lesquels ils sont occupés.

La notion de «sécurité sociale» couvre les branches de sécurité sociale qui concernent les prestations de maladie et de maternité, les prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivants, les prestations d'accident de travail et de maladie professionnelle, les allocations de décès, les prestations de chômage et les prestations familiales.

Toutefois, cette disposition ne peut avoir pour effet de rendre applicables les autres règles de coordination prévues par la réglementation communautaire fondée sur l'article 51 du traité CE, autrement que dans les conditions fixées par l'article 67 du présent accord.

2. Ces travailleurs bénéficient de la totalisation des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies dans les différents États membres, pour ce qui concerne les pensions et rentes de vieillesse, d'invalidité et de survie, les prestations familiales, les prestations de maladie et de maternité ainsi que les soins de santé pour

eux-mêmes et leur famille résidant à l'intérieur de la Communauté.

3. Ces travailleurs bénéficient des prestations familiales pour les membres de leur famille résidant à l'intérieur de la Communauté.
4. Ces travailleurs bénéficient du libre transfert vers la Tunisie, aux taux appliqués en vertu de la législation de l'État membre ou des États membres débiteurs, des pensions et rentes de vieillesse, de survie et d'accident de travail ou de maladie professionnelle, ainsi que d'invalidité, en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, à l'exception des prestations spéciales à caractère non contributif.
5. La Tunisie accorde aux travailleurs ressortissants des États membres occupés sur son territoire, ainsi qu'aux membres de leur famille, un régime analogue à celui prévu aux paragraphes 1, 3 et 4.

Article 66

Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux ressortissants de l'une des parties qui résident ou travaillent illégalement sur le territoire du pays d'accueil.

Article 67

1. Avant la fin de la première année après l'entrée en vigueur du présent accord, le Conseil d'association arrête les dispositions permettant d'assurer l'application des principes énoncés à l'article 65.
2. Le Conseil d'association arrête les modalités d'une coopération administrative assurant les garanties de gestion et de contrôle nécessaires pour l'application des dispositions visées au paragraphe 1.

Article 68

Les dispositions arrêtées par le Conseil d'association conformément à l'article 67 ne portent pas atteinte aux droits et obligations découlant des accords bilatéraux liant la Tunisie et les États membres, dans la mesure où ceux-ci prévoient en faveur des ressortissants tunisiens ou des ressortissants des États membres un régime plus favorable.

CHAPITRE II

DIALOGUE DANS LE DOMAINE SOCIAL

Article 69

1. Il est instauré entre les parties un dialogue régulier portant sur tout sujet du domaine social qui présente un intérêt pour elles.

2. Il est l'instrument de la recherche des voies et conditions de progrès à réaliser pour la circulation des travailleurs, l'égalité de traitement et l'intégration sociale des ressortissants tunisiens et communautaires résidant légalement sur les territoires des États hôtes.

3. Le dialogue porte notamment sur tous les problèmes relatifs:

- a) aux conditions de vie et de travail des communautés migrantes;
- b) aux migrations;
- c) à l'immigration clandestine et aux conditions de retour des personnes en situation irrégulière au regard de la législation relative au séjour et à l'établissement applicable dans le pays hôte;
- d) aux actions et programmes favorisant l'égalité de traitement entre les ressortissants tunisiens et communautaires, la connaissance mutuelle des cultures et civilisations, le développement de la tolérance et l'abolition des discriminations.

Article 70

Le dialogue dans le domaine social prend place aux niveaux et selon des modalités identiques à ceux prévus au titre I du présent accord qui peut également lui servir de cadre.

CHAPITRE III

ACTIONS DE COOPÉRATION EN MATIÈRE SOCIALE

Article 71

Afin de consolider la coopération dans le domaine social entre les parties, des actions et programmes portant sur tout thème d'intérêt pour elles seront mis en place.

Les actions suivantes revêtent à ce sujet un caractère prioritaire:

- a) la réduction de la pression migratoire, notamment à travers la création d'emplois et le développement de la formation dans les zones d'émigration;

b) la réinsertion des personnes rapatriées en raison du caractère illégal de leur situation au regard de la législation de l'État considéré;

c) la promotion du rôle de la femme dans le processus de développement économique et social, notamment à travers l'éducation et les médias, et ce dans le cadre de la politique tunisienne en la matière;

d) le développement et le renforcement des programmes tunisiens du planning familial et de la protection de la mère et de l'enfant;

e) l'amélioration du système de protection sociale;

f) l'amélioration du système de couverture sanitaire;

g) l'amélioration des conditions de vie dans les zones défavorisées à forte concentration de population;

h) la mise en œuvre et le financement de programmes d'échanges et de loisirs en faveur de groupes mixtes de jeunes d'origine européenne et tunisienne, résidant dans les États membres, en vue de promouvoir la connaissance mutuelle des civilisations et de favoriser la tolérance.

Article 72

Les actions de coopération peuvent être réalisées en coordination avec les États membres et les organisations internationales compétentes.

Article 73

Un groupe de travail est créé par le Conseil d'association avant la fin de la première année suivant la date de l'entrée en vigueur du présent accord. Il est chargé de l'évaluation permanente et régulière de la mise en œuvre des dispositions des chapitres I à III.

CHAPITRE IV

COOPÉRATION EN MATIÈRE CULTURELLE

Article 74

1. Afin d'améliorer leur connaissance et compréhension réciproques et en tenant compte des actions déjà développées, les parties s'engagent, dans le respect mutuel des cultures, à mieux asseoir les conditions d'un dialogue culturel durable et à promouvoir une coopération culturelle soutenue entre elles, sans exclure a priori aucun domaine d'activité.

2. Les parties accordent dans la définition des actions et programmes de coopération, de même que des

activités conjointes, une attention particulière aux publics jeunes et aux moyens d'expression et de communication écrits et audiovisuels, aux questions liées à la protection du patrimoine et à la diffusion du produit culturel.

3. Les parties conviennent que les programmes de coopération culturelle existant dans la Communauté ou dans l'un ou plusieurs de ses États membres peuvent être étendus en Tunisie.

TITRE VII

COOPÉRATION FINANCIÈRE

Article 75

Dans le but de contribuer pleinement à la réalisation des objectifs de l'accord, une coopération financière sera mise en œuvre en faveur de la Tunisie selon les modalités et avec les moyens financiers appropriés.

Ces modalités sont arrêtées d'un commun accord entre les parties au moyen des instruments les plus appropriés à partir de l'entrée en vigueur de l'accord.

Les domaines d'application de cette coopération, outre les thèmes relevant des titres V et VI du présent accord, sont, plus particulièrement:

- la facilitation des réformes visant la modernisation de l'économie,
- la mise à niveau des infrastructures économiques,
- la promotion de l'investissement privé et des activités créatrices d'emplois,
- la prise en compte des conséquences sur l'économie tunisienne de la mise en place progressive d'une zone de libre-échange, notamment sous l'angle de la mise à niveau et de la reconversion de l'industrie,

— l'accompagnement des politiques mises en œuvre dans les secteurs sociaux.

Article 76

Dans le cadre des instruments communautaires destinés à appuyer les programmes d'ajustement structurel dans les pays méditerranéens, et en coordination étroite avec les autorités tunisiennes et les autres contributeurs, en particulier les institutions financières internationales, la Communauté examinera les moyens propres à appuyer les politiques structurelles de la Tunisie visant au rétablissement des grands équilibres financiers et à la création d'un environnement économique propice à l'accélération de la croissance, tout en veillant à améliorer le bien-être social de la population.

Article 77

En vue d'assurer une approche coordonnée des problèmes macroéconomiques et financiers exceptionnels qui pourraient résulter de la mise en œuvre progressive des dispositions de l'accord, les parties accorderont une attention particulière au suivi de l'évolution des échanges commerciaux et des relations financières entre la Communauté et la Tunisie dans le cadre du dialogue économique régulier instauré en vertu du titre V.

TITRE VIII

DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES GÉNÉRALES ET FINALES

Article 78

Il est institué un Conseil d'association qui se réunit au niveau ministériel, une fois par an et chaque fois que nécessaire, à l'initiative de son président dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

Il examine les problèmes importants se posant dans le cadre de l'accord ainsi que toutes autres questions bilatérales ou internationales d'intérêt commun.

Article 79

1. Le Conseil d'association est composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de membres du gouvernement de la République tunisienne.

2. Les membres du Conseil d'association peuvent se faire représenter dans les conditions qui seront prévues dans son règlement intérieur.

3. Le Conseil d'association arrête son règlement intérieur.

4. La présidence du Conseil d'association est exercée à tour de rôle par un membre du Conseil de l'Union européenne et un membre du gouvernement de la République tunisienne selon les modalités à prévoir dans le règlement intérieur.

Article 80

Pour la réalisation des objectifs fixés par l'accord, et dans les cas prévus par celui-ci, le Conseil d'association dispose d'un pouvoir de décision.

Les décisions prises sont obligatoires pour les parties qui sont tenues de prendre les mesures que nécessite leur exécution. Le Conseil d'association peut également formuler toutes recommandations utiles.

Il arrête ses décisions et formule ses recommandations d'un commun accord entre les parties.

Article 81

1. Il est institué un comité d'association qui est chargé de la gestion de l'accord sous réserve des compétences attribuées au Conseil.

2. Le Conseil d'association peut déléguer au comité tout ou partie de ses compétences.

Article 82

1. Le comité d'association, qui se réunit au niveau des fonctionnaires, est composé, d'une part, de représentants des membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de représentants du gouvernement de la République tunisienne.

2. Le comité d'association arrête son règlement intérieur.

3. La présidence du comité d'association est exercée à tour de rôle par un représentant de la présidence du Conseil de l'Union européenne et un représentant du gouvernement de la République tunisienne.

En principe, le comité d'association se réunit alternativement dans la Communauté et en Tunisie.

Article 83

Le comité d'association dispose d'un pouvoir de décision pour la gestion de l'accord, ainsi que dans les domaines où le Conseil lui a délégué ses compétences.

Les décisions sont arrêtées d'un commun accord entre les parties et elles sont obligatoires pour les parties qui sont tenues de prendre les mesures que nécessite leur exécution.

Article 84

Le Conseil d'association peut décider de constituer tout groupe de travail ou organe nécessaire à la mise en œuvre de l'accord.

Article 85

Le Conseil d'association prend toute mesure utile pour faciliter la coopération et les contacts entre le Parlement européen et la Chambre des députés de la République tunisienne, ainsi qu'entre le Comité économique et social de la Communauté et le Conseil économique et social de la République tunisienne.

Article 86

1. Chaque partie peut saisir le Conseil d'association de tout différend relatif à l'application et à l'interprétation du présent accord.

2. Le Conseil d'association peut régler le différend par voie de décision.

3. Chaque partie est tenue de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application de la décision visée au paragraphe 2.

4. Au cas où il n'est pas possible de régler le différend conformément au paragraphe 2, chaque partie peut notifier la désignation d'un arbitre à l'autre partie, qui est alors tenue de désigner un deuxième arbitre dans un délai de deux mois. Aux fins de l'application de cette procédure, la Communauté et les États membres sont considérés comme une seule partie au différend.

Le Conseil d'association désigne un troisième arbitre.

Les décisions des arbitres sont prises à la majorité.

Chaque partie au différend est tenue de prendre les mesures requises pour l'application de la décision des arbitres.

Article 87

Aucune disposition de l'accord n'empêche une partie contractante de prendre les mesures:

- a) qu'elle estime nécessaires en vue de prévenir la divulgation d'informations contraires aux intérêts essentiels de la sécurité;
- b) relatives à la production ou au commerce d'armes, de munitions ou de matériel de guerre ou à la recherche, au développement ou à la production nécessaires pour assurer sa défense, dès lors que ces mesures n'altèrent pas les conditions de concurrence pour les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires;
- c) qu'elle estime essentielles pour assurer sa sécurité en cas de troubles internes graves susceptibles de

porter atteinte à la paix publique, en cas de guerre ou de grave tension internationale menaçant de déboucher sur un conflit armé ou afin de satisfaire à des obligations qu'elle a acceptées en vue d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Article 88

Dans les domaines couverts par le présent accord et sans préjudice de toute disposition particulière y figurant:

- le régime appliqué par la République tunisienne à l'égard de la Communauté ne peut donner lieu à aucune discrimination entre les États membres, leurs ressortissants ou leurs sociétés,
- le régime appliqué par la Communauté à l'égard de la République tunisienne ne peut donner lieu à aucune discrimination entre les ressortissants tunisiens ou ses sociétés.

Article 89

Aucune disposition de l'accord n'aura pour effet:

- d'étendre les avantages accordés par une partie dans le domaine fiscal dans tout accord ou arrangement international par lequel est liée cette partie,
- d'empêcher l'adoption ou l'application par une partie de toute mesure destinée à éviter la fraude ou l'évasion fiscale,
- de faire obstacle au droit d'une partie d'appliquer les dispositions pertinentes de sa législation fiscale aux contribuables ne se trouvant pas dans une situation identique en ce qui concerne leur lieu de résidence.

Article 90

1. Les parties prennent toute mesure générale ou particulière nécessaire à l'accomplissement de leur obligations en vertu du présent accord. Elles veillent à ce que les objectifs fixés par le présent accord soient atteints.

2. Si une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Auparavant elle doit, sauf cas d'urgence spéciale, fournir au Conseil d'association toutes les informations pertinentes nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties.

Le choix doit porter par priorité sur les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement du présent accord. Ces mesures sont notifiées immédiatement au Conseil

d'association et font l'objet de consultations au sein de celui-ci à la demande de l'autre partie.

Article 91

Les protocoles 1 à 5 et les annexes 1 à 7 ainsi que les déclarations font partie intégrante de l'accord.

Article 92

Aux fins du présent accord, le terme «parties» signifie, d'une part, la Communauté, ou les États membres, ou la Communauté et ses États membres, conformément à leurs compétences respectives, et la Tunisie, d'autre part.

Article 93

Le présent accord est conclu pour une durée illimitée.

Chacune des parties peut dénoncer l'accord en notifiant son intention à l'autre partie. L'accord cesse d'être applicable six mois après cette notification.

Article 94

Le présent accord s'applique, d'une part, aux territoires où les traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont appliqués et dans les conditions prévues par lesdits traités et, d'autre part, au territoire de la République tunisienne.

Article 95

Le présent accord est rédigé en double exemplaire en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, finnoise, française, grecque, italienne, néerlandaise, portugaise, suédoise et arabe, chacun de ces textes faisant également foi.

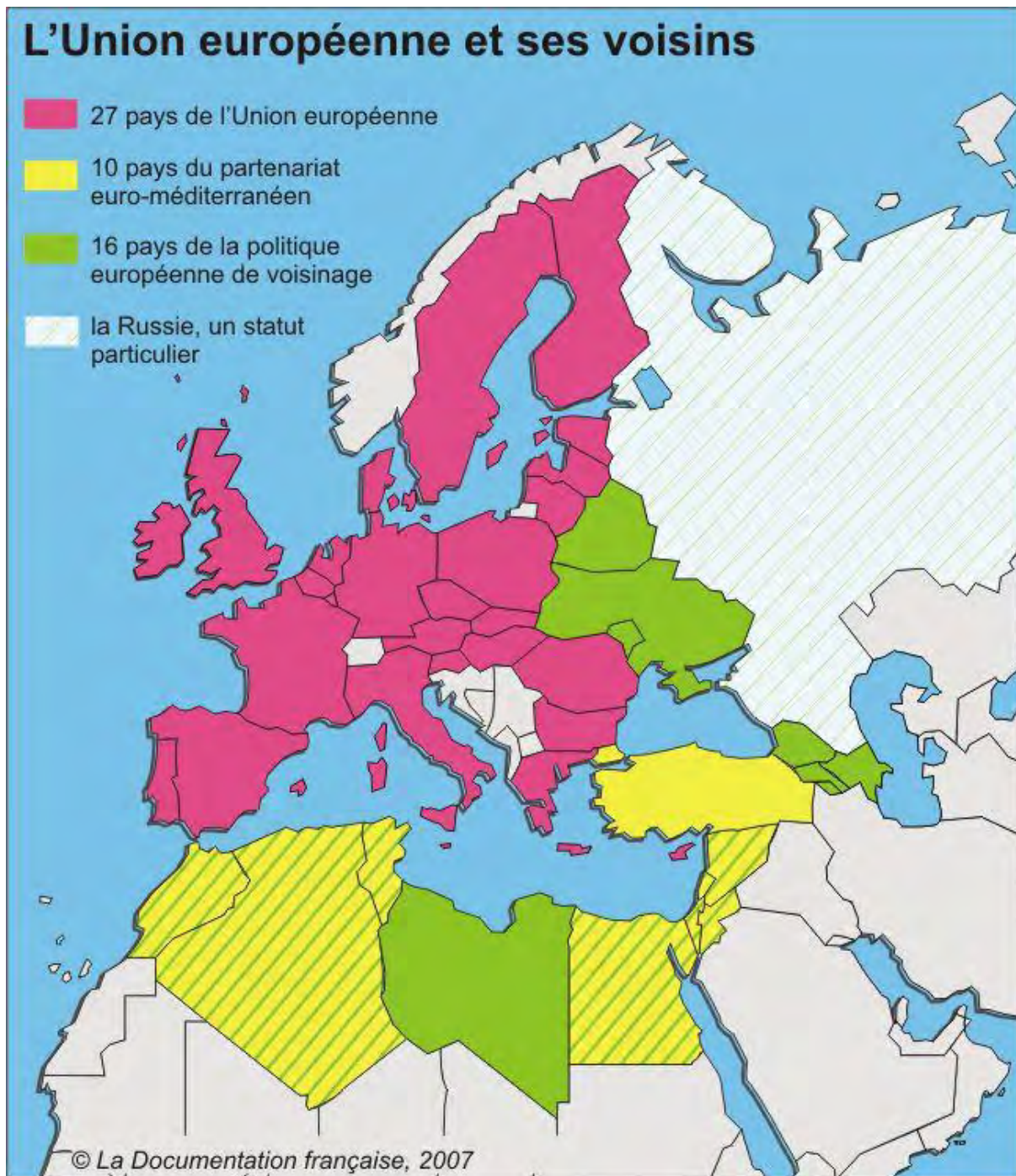
Article 96

1. Le présent accord est approuvé par les parties contractantes selon les procédures qui leur sont propres.

L'accord entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les parties contractantes se notifient l'accomplissement des procédures visées au premier alinéa.

2. Dès son entrée en vigueur, l'accord remplace l'accord de coopération entre la Communauté européenne et la République tunisienne, ainsi que l'accord entre les États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la République tunisienne, signés à Tunis le 25 avril 1976.

Annexe II : : Carte géographique de l'Union européenne et ses voisins méditerranéens
(Source : La documentation française 2007)



CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE TUNISIENNE

Constitution de la République tunisienne

Au nom de Dieu, le Clément, le Miséricordieux.

Préambule,

Nous, représentants du peuple tunisien, membres de l'Assemblée nationale constituante;

Fiers du combat de notre peuple pour l'indépendance, l'édification de l'État et la délivrance de la tyrannie, et en réponse à sa libre volonté. En vue de réaliser les objectifs de la Révolution de la liberté et de la dignité, Révolution du 17 décembre 2010 - 14 janvier 2011, fidèles au sang versé par nos braves martyrs et aux sacrifices des Tunisiens et Tunisiennes au fil des générations et rompant avec l'oppression, l'injustice et la corruption ;

Exprimant l'attachement de notre peuple aux enseignements de l'Islam et à ses finalités caractérisés par l'ouverture et la tolérance, ainsi qu'aux valeurs humaines et aux principes universels et supérieurs des droits de l'Homme. S'inspirant de notre patrimoine civilisationnel tel qu'il résulte de la succession des différentes étapes de notre histoire et des mouvements réformistes éclairés qui reposent sur les fondements de notre identité arabe et islamique et sur l'acquis civilisationnel de l'humanité, attachés aux acquis nationaux réalisés par notre peuple ;

En vue d'édifier un régime républicain démocratique et participatif, dans le cadre d'un État civil dans lequel la souveraineté appartient au peuple, par l'alternance pacifique au pouvoir à travers des élections libres et sur le fondement du principe de la séparation des pouvoirs et de leur équilibre, un régime dans lequel le droit de s'organiser reposant sur le pluralisme, la neutralité de l'administration et la bonne gouvernance, constitue le fondement de la compétition politique, un régime dans lequel l'État garantit la primauté de la loi, le respect des libertés et des droits de l'Homme, l'indépendance de la justice, l'égalité de tous les citoyens et citoyennes en droits et en devoirs et l'équité entre les régions ;

Considérant le statut de l'Homme en tant qu'être doué de dignité et en vue de consolider notre appartenance culturelle et civilisationnelle à l'Ummah arabe et islamique, en se basant sur l'unité nationale fondée sur la citoyenneté, la fraternité, l'entraide et la justice sociale, et en vue de consolider l'unité du Maghreb, en tant qu'étape vers la réalisation de l'unité arabe, la complémentarité avec les peuples musulmans et africains et la coopération avec les peuples du monde, en vue de défendre les opprimés en tout lieu et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ainsi que la juste cause de tous les mouvements de libération, à leur tête le mouvement de libération de la Palestine, et en vue de combattre toutes les formes d'occupation et de racisme ;

Conscients de la nécessité de contribuer à la protection du milieu naturel et d'un environnement sain, propre à garantir la pérennité de nos ressources naturelles et la permanence d'une vie paisible aux générations futures; concrétisant la volonté du peuple d'être créateur de sa propre histoire, convaincus que la science, le travail et la créativité sont des valeurs humaines supérieures, visant l'excellence et aspirant à offrir son apport à la civilisation, et ce, sur la base de l'indépendance de la décision nationale, de la paix dans le monde et de la solidarité humaine ;

Arrêtons, au nom du peuple et par la grâce de Dieu, la présente Constitution.

Chapitre premier

Des principes généraux

Article premier :

La Tunisie est un État libre, indépendant et souverain, l'Islam est sa religion, l'arabe sa langue et la République son régime.

Le présent article ne peut faire l'objet de révision.

Article 2 :

La Tunisie est un État civil, fondé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit. Le présent article ne peut faire l'objet de révision.

Article 3 :

Le peuple est le titulaire de la souveraineté et la source des pouvoirs. Il les exerce à travers ses représentants élus ou par voie de référendum.

Article 4 :

Le drapeau de la République tunisienne est rouge, en son milieu figure un disque blanc comportant une étoile rouge à cinq branches entourée d'un croissant rouge, conformément à ce qui est prévu par la loi.

L'hymne national de la République tunisienne est «*Humat Al-Hima*». Il est fixé par loi.

La devise de la République tunisienne est « Liberté, Dignité, Justice, Ordre ».

Article 5 :

La République tunisienne constitue une partie du Maghreb arabe. Elle œuvre pour son unité et prend toutes les mesures pour sa concrétisation.

Article 6 :

L'État protège la religion, garantit la liberté de croyance, de conscience et de l'exercice des cultes. Il assure la neutralité des mosquées et des lieux de culte de l'exploitation partisane.

L'État s'engage à diffuser les valeurs de modération et de tolérance et à protéger le sacré et empêcher qu'on y porte atteinte. Il s'engage également à prohiber et empêcher les accusations d'apostasie, ainsi que l'incitation à la haine et à la violence et à les juguler.

Article 7 :

La famille est la cellule de base de la société. Il incombe à l'État de la protéger.

Article 8 :

La jeunesse est une force active dans la construction de la patrie.

L'État assure les conditions propices au développement des capacités de la jeunesse et à la mise en œuvre de ses potentialités. Il encourage les jeunes à assurer leurs responsabilités et à élargir leur contribution au développement social, économique, culturel et politique.

Article 9 :

La préservation de l'unité nationale et la défense de son intégrité constituent un devoir sacré pour tous les citoyens.

Le service national est obligatoire conformément aux formes et conditions prévues par la loi.

Article 10 :

L'acquiescement de l'impôt et la contribution aux charges publiques, conformément à un système juste et équitable, constituent un devoir.

L'État met en place les mécanismes propres à garantir le recouvrement de l'impôt et la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

Il veille à la bonne gestion des deniers publics et prend les mesures nécessaires pour les utiliser conformément aux priorités de l'économie nationale. Il agit en vue d'empêcher la corruption et tout ce qui est de nature à porter atteinte à la souveraineté nationale.

Article 11 :

Toute personne investie des fonctions de Président de la République, de Chef du Gouvernement, de membre du Gouvernement, de membre de l'Assemblée des représentants du peuple, de membre des instances constitutionnelles indépendantes ou de toute autre fonction supérieure doit déclarer ses biens, conformément à ce qui est prévu par la loi.

Article 12 :

L'État agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice. Il assure également l'exploitation rationnelle des ressources nationales.

Article 13 :

Les ressources naturelles appartiennent au peuple tunisien. L'État y exerce sa souveraineté en son nom.

Les accords d'investissement relatifs à ces ressources sont soumis à la commission spéciale de l'Assemblée des représentants du peuple. Les conventions y afférentes sont soumises à l'approbation de l'Assemblée.

Article 14 :

L'État s'engage à renforcer la décentralisation et à la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national, dans le cadre de l'unité de l'État.

Article 15 :

L'Administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général. Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de redevabilité.

Article 16 :

L'État garantit la neutralité des institutions éducatives de l'exploitation partisane.

Article 17 :

L'État seul est habilité à créer des forces armées et des forces de sûreté intérieure, conformément à la loi et au service de l'intérêt général.

Article 18 :

L'Armée nationale est une armée républicaine. Elle constitue une force militaire armée fondée sur la discipline et composée et organisée conformément à la loi. Il lui incombe de défendre la nation, d'assurer son indépendance et son intégrité territoriale. Elle est assujettie à une neutralité totale. L'armée nationale apporte son concours aux autorités civiles dans les conditions fixées par la loi.

Article 19 :

La sûreté nationale est républicaine; ses forces sont chargées de maintenir la sécurité et l'ordre public, de protéger les individus, les institutions et les biens, et d'exécuter la loi dans le respect des libertés et de la neutralité totale.

Article 20 :

Les conventions approuvées par le Parlement et ratifiées sont supérieures aux lois et inférieures à la Constitution.

Chapitre II

Des droits et libertés

Article 21 :

Les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination.

L'État garantit aux citoyens et aux citoyennes les libertés et les droits individuels et collectifs. Il leur assure les conditions d'une vie digne.

Article 22 :

Le droit à la vie est sacré. Il ne peut y être porté atteinte, sauf dans des cas extrêmes fixés par la loi.

Article 23 :

L'État protège la dignité de l'être humain et son intégrité physique et interdit la torture morale ou physique. Le crime de torture est imprescriptible.

Article 24 :

L'État protège la vie privée, l'inviolabilité du domicile et le secret des correspondances, des communications et des données personnelles.

Tout citoyen dispose de la liberté de choisir son lieu de résidence et de circuler à l'intérieur du territoire ainsi que du droit de le quitter.

Article 25 :

Aucun citoyen ne peut être déchu de la nationalité tunisienne, ni être exilé ou extradé, ni empêché de revenir dans son pays.

Article 26 :

Le droit d'asile politique est garanti conformément à ce qui est prévu par la loi; il est interdit d'extrader les personnes qui bénéficient de l'asile politique.

Article 27 :

Tout inculpé est présumé innocent jusqu'à l'établissement de sa culpabilité, au cours d'un procès équitable qui lui assure toutes les garanties nécessaires à sa défense en cours de poursuite et lors du procès.

Article 28 :

La peine est personnelle et ne peut être prononcée qu'en vertu d'un texte de loi antérieur, hormis le cas d'un texte plus favorable à l'inculpé.

Article 29 :

Aucune personne ne peut être arrêtée ou détenue, sauf en cas de flagrant délit ou en vertu d'une décision judiciaire. Elle est immédiatement informée de ses droits et de l'accusation qui lui est adressée. Elle a le droit de se faire représenter par un avocat. La durée de l'arrestation ou de la détention est fixée par loi.

Article 30 :

Tout détenu a droit à un traitement humain qui préserve sa dignité. L'État prend en considération l'intérêt de la famille et veille, lors de l'exécution des peines privatives de liberté, à la réhabilitation du détenu et à sa réinsertion dans la société.

Article 31 :

Les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication sont garanties.

Aucun contrôle préalable ne peut être exercé sur ces libertés.

Article 32 :

L'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information.

L'État œuvre en vue de garantir le droit d'accès aux réseaux de communication.

Article 33 :

Les libertés académiques et la liberté de la recherche scientifique sont garanties.

L'État assure les ressources nécessaires au progrès de la recherche scientifique et technologique.

Article 34 :

Les droits d'élire, de voter et de se porter candidat sont garantis conformément à ce qui est prévu par la loi.

L'État veille à garantir la représentativité de la femme dans les assemblées élues.

Article 35 :

La liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations est garantie.

Les partis politiques, les syndicats et les associations s'engagent dans leurs statuts et leurs activités à respecter les dispositions de la Constitution et de la loi, ainsi que la transparence financière et le rejet de la violence.

Article 36 :

Le droit syndical, y compris le droit de grève, est garanti.

Ce droit ne s'applique pas à l'Armée nationale.

Le droit de grève ne s'applique pas aux forces de sécurité intérieure et à la douane.

Article 37 :

La liberté de réunion et de manifestation pacifiques est garantie.

Article 38 :

Tout être humain a droit à la santé.

L'État garantit la prévention et les soins de santé à tout citoyen et assure les moyens nécessaires à la sécurité et à la qualité des services de santé.

L'État garantit la gratuité des soins pour les personnes sans soutien ou ne disposant pas de ressources suffisantes. Il garantit le droit à une couverture sociale conformément à ce qui est prévu par la loi.

Article 39 :

L'instruction est obligatoire jusqu'à l'âge de seize ans.

L'État garantit le droit à l'enseignement public et gratuit à tous ses niveaux. Il veille à mettre les moyens nécessaires au service d'une éducation, d'un enseignement et d'une formation de qualité. L'État veille également à l'enracinement des jeunes générations dans leur identité arabe et islamique et leur appartenance nationale. Il veille à la consolidation de la langue arabe, sa promotion et sa généralisation. Il encourage l'ouverture sur les langues étrangères et les civilisations. Il veille à la diffusion de la culture des droits de l'Homme.

Article 40 :

Tout citoyen et toute citoyenne a droit au travail. L'État prend les mesures nécessaires afin de le garantir sur la base du mérite et de l'équité.

Tout citoyen et toute citoyenne a droit au travail dans des conditions favorables et avec un salaire équitable.

Article 41 :

Le droit de propriété est garanti, il ne peut y être porté atteinte que dans les cas et avec les garanties prévus par la loi.

La propriété intellectuelle est garantie.

Article 42 :

Le droit à la culture est garanti.

La liberté de création est garantie. L'État encourage la créativité culturelle et soutient la culture nationale dans son enracinement, sa diversité et son renouvellement, en vue de consacrer les valeurs de tolérance, de rejet de la violence, d'ouverture sur les différentes cultures et de dialogue entre les civilisations.

L'État protège le patrimoine culturel et en garantit le droit au profit des générations futures.

Article 43 :

L'État encourage le sport et s'emploie à fournir les moyens nécessaires à l'exercice des activités sportives et de loisir.

Article 44 :

Le droit à l'eau est garanti.

Il est du devoir de l'État et de la société de préserver l'eau et de veiller à la rationalisation de son exploitation.

Article 45 :

L'État garantit le droit à un environnement sain et équilibré et contribue à la protection du milieu. Il incombe à l'État de fournir les moyens nécessaires à l'élimination de la pollution de l'environnement.

Article 46 :

L'État s'engage à protéger les droits acquis de la femme et veille à les consolider et les promouvoir.

L'État garantit l'égalité des chances entre l'homme et la femme pour l'accès aux diverses responsabilités et dans tous les domaines.

L'État s'emploie à consacrer la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues.

L'État prend les mesures nécessaires en vue d'éliminer la violence contre la femme.

Article 47 :

La dignité, la santé, les soins, l'éducation et l'instruction constituent des droits garantis à l'enfant par son père et sa mère et par l'État. L'État doit assurer aux enfants toutes les formes de protection sans discrimination et conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Article 48 :

L'État protège les personnes handicapées contre toute discrimination.

Tout citoyen handicapé a droit, en fonction de la nature de son handicap, de bénéficier de toutes les mesures propres à lui garantir une entière intégration au sein de la société, il incombe à l'État de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet.

Article 49 :

Sans porter atteinte à leur substance, la loi fixe les restrictions relatives aux droits et libertés garantis par la Constitution et à leur exercice. Ces restrictions ne peuvent être établies que pour répondre aux exigences d'un État civil et démocratique, et en vue de sauvegarder les droits d'autrui ou les impératifs de la sûreté publique, de la défense nationale, de la santé publique ou de la moralité publique tout en respectant la proportionnalité entre ces restrictions et leurs justifications. Les instances juridictionnelles assurent la protection des droits et libertés contre toute atteinte.

Aucune révision ne peut porter atteinte aux acquis en matière de droits de l'Homme et de libertés garantis par la présente Constitution.

Chapitre III

Du pouvoir législatif

Article 50 :

Le peuple exerce le pouvoir législatif à travers ses représentants à l'Assemblée des représentants du peuple ou par voie de référendum.

Article 51 :

Le siège de l'Assemblée des représentants du peuple est fixé à la capitale, Tunis. L'Assemblée peut, dans les circonstances exceptionnelles, tenir ses séances en tout autre lieu du territoire de la République.

Article 52 :

L'Assemblée des représentants du peuple jouit de l'autonomie administrative et financière dans le cadre du budget de l'État.

L'Assemblée des représentants du peuple établit son règlement intérieur et l'adopte à la majorité absolue de ses membres.

L'État met à la disposition de l'Assemblée les ressources humaines et matérielles nécessaires au député pour le bon exercice de ses fonctions.

Article 53 :

La candidature à la députation à l'Assemblée des représentants du peuple est un droit à tout électeur de nationalité tunisienne depuis dix ans au moins, âgé d'au moins vingt-trois ans révolus, le jour de la présentation de sa candidature, et ne faisant l'objet d'aucune mesure d'interdiction prévue par la loi.

Article 54 :

Est électeur tout citoyen de nationalité tunisienne, âgé de dix-huit ans révolus et remplissant les conditions fixées par la loi électorale.

Article 55 :

Les membres de l'Assemblée des représentants du peuple sont élus au suffrage universel, libre, direct, secret, honnête et transparent, conformément à la loi électorale.

La loi électorale garantit le droit de vote et la représentation des Tunisiens à l'étranger au sein de l'Assemblée des représentants du peuple.

Article 56 :

L'Assemblée des représentants du peuple est élue pour un mandat de cinq ans au cours des soixante derniers jours de la législature.

Au cas où les élections ne pourraient avoir lieu en raison d'un péril imminent, le mandat de l'Assemblée est prorogé par loi.

Article 57 :

L'Assemblée des représentants du peuple se réunit en session ordinaire débutant au cours du mois d'octobre de chaque année et prenant fin au cours du mois de juillet, toutefois la première session de la législature de l'Assemblée des représentants du peuple débute dans un délai maximum de quinze jours à compter de la proclamation des résultats définitifs des élections, sur convocation du Président de l'Assemblée sortante.

Dans le cas où le début de la première session de la législature coïncide avec les vacances de l'Assemblée des représentants du peuple, une session extraordinaire est ouverte, jusqu'à l'octroi de confiance au Gouvernement.

L'Assemblée des représentants du peuple se réunit en session extraordinaire au cours des vacances parlementaires, à la demande du Président de la République ou du Chef du Gouvernement ou du tiers de ses membres, pour examiner un ordre du jour déterminé.

Article 58 :

Chaque membre de l'Assemblée des représentants du peuple prête, lors de la prise de ses fonctions, le serment suivant : «Je jure par Dieu Tout-Puissant de servir la patrie avec dévouement, de respecter les dispositions de la Constitution et d'être totalement loyal envers la Tunisie ».

Article 59 :

Lors de sa première séance, l'Assemblée des représentants du peuple élit un Président parmi ses membres.

L'Assemblée des représentants du peuple constitue des commissions permanentes et des commissions spéciales. La composition et la répartition des responsabilités au sein de ces commissions se font sur la base de la représentation proportionnelle.

L'Assemblée des représentants du peuple peut constituer des commissions d'enquête. Toutes les autorités doivent les aider dans l'exercice de leurs attributions.

Article 60 :

L'opposition est une composante principale de l'Assemblée des représentants du peuple. Elle jouit des droits lui permettant de mener à bien ses fonctions dans le cadre de l'action parlementaire et lui garantissant la représentativité adéquate et effective dans tous les organes de l'Assemblée ainsi que dans ses activités internes et externes. La présidence de la commission des finances et le poste de rapporteur de la commission des relations extérieures lui reviennent de droit. Il lui revient également, une fois par an, de constituer et présider une commission d'enquête. Il lui incombe de participer activement et de façon constructive au travail parlementaire.

Article 61 :

Le vote au sein de l'Assemblée est personnel et ne peut être délégué.

Article 62 :

L'initiative des lois est exercée par des propositions de loi émanant de dix députés au moins ou par des projets de loi émanant du Président de la République ou du Chef du Gouvernement.

Le Chef du Gouvernement est seul habilité à présenter les projets de loi d'approbation des traités et les projets de loi de finances.

Les projets de loi ont la priorité.

Article 63 :

Les propositions de loi ou d'amendement présentées par les députés ne sont pas recevables si leur adoption porte atteinte aux équilibres financiers de l'État établis par les lois de finances.

Article 64 :

L'Assemblée des représentants du peuple adopte les projets de loi organique à la majorité absolue de ses membres et les projets de loi ordinaire à la majorité des membres présents, à condition que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des membres de l'Assemblée.

Le projet de loi organique ne peut être soumis à la délibération en séance plénière de l'Assemblée des représentants du peuple qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt auprès de la commission compétente.

Article 65 :

Sont pris sous forme de loi ordinaire, les textes relatifs :

- à la création de catégories d'établissements publics et d'entreprises publiques ainsi qu'aux procédures de leur cession ;
- à la nationalité ;
- aux obligations civiles et commerciales ;
- aux procédures devant les différentes catégories de juridictions ;
- à la détermination des crimes et délits et aux peines qui leur sont applicables, ainsi qu'aux contraventions sanctionnées par une peine privative de liberté ;
- à l'amnistie générale ;
- à la détermination de l'assiette des impôts et contributions, de leurs taux et des procédures de leur recouvrement ;
- au régime d'émission de la monnaie ;
- aux emprunts et aux engagements financiers de l'État ;
- à la détermination des emplois supérieurs ;
- à la déclaration du patrimoine ;
- aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires ;
- au régime de ratification des traités ;
- aux lois de finances, de règlement du budget et d'approbation des plans de développement ;
- aux principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels et de l'enseignement, de la recherche scientifique, de la culture, de la santé publique, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de l'énergie, du droit du travail et de la sécurité sociale.

Sont pris sous forme de loi organique, les textes relatifs aux matières suivantes :

- l'approbation des traités ;
- l'organisation de la justice et de la magistrature ;
- l'organisation de l'information, de la presse et de l'édition ;
- l'organisation des partis politiques, des syndicats, des associations, des organisations et des ordres professionnels ainsi que leur financement ;
- l'organisation de l'Armée nationale ;
- l'organisation des forces de sécurité intérieure et de la douane ;
- la loi électorale ;
- la prorogation du mandat de l'Assemblée des représentants du peuple conformément aux dispositions de l'article 56 ;
- la prorogation du mandat présidentiel conformément aux dispositions de l'article 75 ;
- les libertés et les droits de l'Homme ;
- le statut personnel ;
- les devoirs fondamentaux de la citoyenneté ;
- le pouvoir local ;
- l'organisation des instances constitutionnelles ;
- la loi organique du budget.

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi relèvent du domaine du pouvoir réglementaire général.

Article 66 :

La loi autorise les recettes et les dépenses de l'État conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget.

L'Assemblée des représentants du peuple adopte les projets de loi de finances et de règlement du budget, conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget.

Le projet de loi de finances est soumis à l'Assemblée au plus tard le 15 octobre. Il est adopté au plus tard le 10 décembre.

Dans les deux jours qui suivent son adoption, le Président de la République peut renvoyer le projet à l'Assemblée pour une deuxième lecture. Dans ce cas, l'Assemblée se réunit pour un deuxième examen dans les trois jours qui suivent l'exercice du droit de renvoi.

Dans les trois jours qui suivent l'adoption de la loi par l'Assemblée en deuxième lecture, après renvoi ou après l'expiration des délais de renvoi sans qu'il ait été exercé, les parties visées au 1^{er} tiret de l'article 120, peuvent intenter un recours en inconstitutionnalité contre les dispositions de la loi de finances, devant la Cour constitutionnelle qui statue dans un délai n'excédant pas les cinq jours qui suivent le recours.

Si la Cour constitutionnelle déclare l'inconstitutionnalité, elle transmet sa décision au Président de la République, qui la transmet à son tour au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, le tout dans un délai ne dépassant pas deux jours, à compter de la date de la décision de la Cour. L'Assemblée adopte le projet dans les trois jours, à compter de la réception de la décision de la Cour constitutionnelle.

Si la constitutionnalité du projet est confirmée ou si le projet est adopté en seconde lecture après renvoi ou si les délais de renvoi et de recours pour inconstitutionnalité ont expiré sans qu'il y ait exercice de l'un d'eux, le Président de la République promulgue le projet de loi de finances dans un délai de deux jours. Dans tous les cas, la promulgation intervient au plus tard le 31 décembre.

Si à la date du 31 décembre le projet de loi de finances n'a pas été adopté, il peut être mis en vigueur, en ce qui concerne les dépenses, par tranches trimestrielles renouvelables, et ce, par décret présidentiel. Les recettes sont perçues conformément aux lois en vigueur.

Article 67 :

Sont soumis à l'approbation de l'Assemblée des représentants du peuple, les traités commerciaux et ceux relatifs à l'organisation internationale, aux frontières de l'État, aux engagements financiers de l'État, à l'état des personnes, ou portant des dispositions à caractère législatif.

Les traités n'entrent en vigueur qu'après leur ratification.

Article 68 :

Aucune poursuite judiciaire civile ou pénale ne peut être engagée contre un membre de l'Assemblée des représentants du peuple, ni celui-ci être arrêté ou jugé, en raison d'opinions ou de propositions émises ou d'actes accomplis en rapport avec ses fonctions parlementaires.

Article 69 :

Si un député se prévaut par écrit de son immunité pénale, il ne peut être ni poursuivi, ni arrêté durant son mandat, dans le cadre d'une accusation pénale, tant que son immunité n'a pas été levée.

Toutefois, en cas de flagrant délit, il peut être procédé à son arrestation, le Président de l'Assemblée est informé sans délai et il est mis fin à la détention si le bureau de l'Assemblée le requiert.

Article 70 :

En cas de dissolution de l'Assemblée des représentants du peuple, le Président de la République peut prendre, en accord avec le Chef du Gouvernement, des décrets-lois qui seront soumis à l'approbation de l'Assemblée au cours de la session ordinaire suivante.

L'Assemblée des représentants du peuple peut, au trois-cinquième de ses membres, habiliter par une loi, le Chef du Gouvernement, pour une période ne dépassant pas deux mois et, en vue d'un objectif déterminé, à prendre des décrets-lois, dans le domaine relevant de la loi. À l'expiration de cette période, ces décrets-lois sont soumis à l'approbation de l'Assemblée.

Le régime électoral est excepté du domaine des décrets-lois.

Chapitre IV

Du pouvoir exécutif

Article 71 :

Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et un Gouvernement présidé par le Chef du Gouvernement.

Section première - Du Président de la République

Article 72 :

Le Président de la République est le Chef de l'État et le symbole de son unité. Il garantit son indépendance et sa continuité et veille au respect de la Constitution.

Article 73 :

Le siège officiel de la présidence de la République est fixé à la capitale, Tunis. Il peut être, dans les circonstances exceptionnelles, transféré en tout autre lieu du territoire de la République.

Article 74 :

La candidature à la présidence de la République est un droit pour toute électrice ou tout électeur de nationalité tunisienne par la naissance et de confession musulmane.

Le candidat doit être âgé de 35 ans au moins au jour du dépôt de sa candidature. S'il est titulaire d'une nationalité autre que la nationalité tunisienne, il doit inclure dans son dossier de candidature, un engagement de renoncer à l'autre nationalité dès après la proclamation de son élection en tant que Président de la République.

Le candidat est présenté par un nombre de membres de l'Assemblée des représentants du peuple, de présidents de conseils de collectivités locales élues ou d'électeurs inscrits, et ce, conformément à la loi électorale.

Article 75 :

Le Président de la République est élu au cours des soixante derniers jours du mandat présidentiel, pour un mandat de cinq ans au suffrage universel, libre, direct, secret, honnête et transparent et à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Dans le cas où la majorité absolue n'est obtenue par aucun candidat au premier tour du scrutin, il est procédé à un second tour au cours des deux semaines qui suivent la proclamation des résultats définitifs du premier tour. Les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour se présentent au second tour.

En cas de décès de l'un des candidats pour le premier tour ou de l'un des deux candidats pour le second tour, il est procédé à la réouverture des candidatures, avec de nouvelles dates pour les élections, dans un délai n'excédant pas les quarante-cinq jours. Le retrait de candidature au premier tour ou au deuxième tour n'est pas pris en compte.

En cas d'impossibilité de procéder aux élections à la date fixée pour cause de péril imminent, le mandat Présidentiel est prorogé par loi.

Nul ne peut exercer les fonctions de Président de la République pour plus de deux mandats entiers, successifs ou séparés. En cas de démission, le mandat en cours est considéré comme un mandat présidentiel entier.

Aucun amendement ne peut augmenter en nombre ou en durée les mandats présidentiels.

Article 76 :

Le Président de la République élu prête devant l'Assemblée des représentants du peuple le serment suivant : « Je jure par Dieu Tout-Puissant de sauvegarder l'indépendance de la Tunisie et l'intégrité de son territoire, de respecter sa Constitution et ses lois, de veiller à ses intérêts et de lui être loyal».

Le Président de la République ne peut cumuler ses fonctions avec aucune autre responsabilité partisane.

Article 77 :

Le Président de la République représente l'État. Il lui appartient de déterminer les politiques générales dans les domaines de la défense, des relations étrangères et de la sécurité nationale relative à la protection de l'État et du territoire national des menaces intérieures et extérieures, et ce, après consultation du Chef du Gouvernement.

Il est également habilité à :

- dissoudre l'Assemblée des représentants du peuple dans les cas prévus par la Constitution. Toutefois, l'Assemblée ne peut être dissoute pendant les six mois qui suivent le vote de confiance du premier Gouvernement après les élections législatives ou pendant les six derniers mois du mandat présidentiel ou de la législature ;

- présider le Conseil de la sécurité nationale auquel doivent être convoqués le Chef du Gouvernement et le Président de l'Assemblée des représentants du peuple ;

- assurer le haut commandement des forces armées ;

- déclarer la guerre et conclure la paix après approbation de l'Assemblée des représentants du peuple à la majorité des trois-cinquièmes de ses membres et envoyer des troupes à l'étranger après l'accord du Président de l'Assemblée des représentants du peuple et du Chef du Gouvernement. L'Assemblée doit se réunir pour en délibérer dans un délai ne dépassant pas les soixante jours à partir de la date de la décision d'envoi des troupes ;

- prendre les mesures qu'impose l'état d'exception et les proclamer conformément à l'article 80 ;

- ratifier les traités et ordonner leur publication ;

- décerner les décorations ;

- accorder la grâce.

Article 78 :

Le Président de la République procède, par voie de décrets présidentiels :

- à la nomination du Mufti de la République tunisienne et met fin à ses fonctions ;

- aux nominations aux emplois supérieurs à la Présidence de la République et aux établissements qui en relèvent et peut y mettre fin. Ces emplois supérieurs sont fixés par loi ;

- aux nominations aux emplois supérieurs militaires, diplomatiques et de la sûreté nationale et peut y mettre fin, après consultation du Chef du Gouvernement. Ces emplois supérieurs sont fixés par loi ;

- à la nomination du Gouverneur de la Banque centrale sur proposition du Chef du Gouvernement et après approbation de la majorité absolue des membres de l'Assemblée des représentants du peuple. Il est mis fin à ses fonctions selon les mêmes modalités ou à la demande du tiers des membres de l'Assemblée des représentants du peuple et l'approbation de la majorité absolue de ses membres.

Article 79 :

Le Président de la République peut s'adresser à l'Assemblée des représentants du peuple.

Article 80 :

En cas de péril imminent menaçant l'intégrité nationale, la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le Président de la République peut prendre les mesures qu'impose l'état d'exception, après consultation du Chef du Gouvernement, du Président de l'Assemblée des représentants du peuple et après en avoir informé le Président de la Cour constitutionnelle. Il annonce ces mesures dans un message au peuple.

Ces mesures doivent avoir pour objectif de garantir, dans les plus brefs délais, le retour au fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Durant cette période, l'Assemblée des représentants du peuple est considérée en état de session permanente. Dans cette situation, le Président de la République ne peut dissoudre l'Assemblée des représentants du peuple et il ne peut être présenté de motion de censure contre le Gouvernement.

Trente jours après l'entrée en vigueur de ces mesures, et à tout moment par la suite, la Cour constitutionnelle peut être saisie, à la demande du Président de l'Assemblée des représentants du peuple ou de trente de ses membres, pour statuer sur le maintien de l'état d'exception. La Cour prononce sa décision en audience publique dans un délai n'excédant pas quinze jours.

Ces mesures prennent fin dès la cessation de leurs motifs. Le Président de la République adresse à ce sujet un message au peuple.

Article 81 :

Le Président de la République promulgue les lois et ordonne leur publication au Journal officiel de la République tunisienne, dans un délai n'excédant pas quatre jours à compter :

1. De l'expiration des délais de recours en inconstitutionnalité et de renvoi sans que l'un d'eux ait été exercé ;
2. De l'expiration du délai de renvoi sans exercice de ce dernier, suite au prononcé d'une décision de constitutionnalité ou dans le cas de transmission obligatoire du projet de loi au Président de la République conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article 121 ;
3. De l'expiration du délai de recours en inconstitutionnalité d'un projet de loi renvoyé par le Président de la République et adopté par l'Assemblée dans une version amendée ;
4. De l'adoption sans amendement par l'Assemblée en seconde lecture et après renvoi, d'un projet de loi n'ayant pas fait l'objet d'un recours en inconstitutionnalité à l'issue de la première adoption ou ayant été déclaré conforme à la Constitution ou ayant été transmis obligatoirement au Président de la République conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article 121 ;
5. Du prononcé par la Cour d'une décision de constitutionnalité ou de la transmission obligatoire du projet de loi au Président de la République conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article 121, dans le cas où le projet a précédemment été renvoyé par le Président de la République et a été adopté par l'Assemblée dans une version amendée.

À l'exception des projets de loi constitutionnelle, le Président de la République peut, en motivant sa décision, renvoyer le projet à l'Assemblée pour une seconde lecture, dans un délai de 5 jours à compter :

1. De l'expiration du délai de recours en inconstitutionnalité sans exercice de ce dernier, conformément aux dispositions 1^{er} tiret de l'article 120 ;

2. Du prononcé d'une décision de constitutionnalité ou de la transmission obligatoire du projet de loi au Président de la République, conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article 121, en cas de recours au sens des dispositions du 1^{er} tiret de l'article 120.

Les projets de loi ordinaire sont adoptés, après renvoi, à la majorité absolue des membres de l'Assemblée, les projets de loi organique sont adoptés à la majorité des trois-cinquièmes des membres.

Article 82 :

Exceptionnellement et au cours du délai de renvoi, le Président de la République peut décider de soumettre au référendum les projets de loi adoptés par l'Assemblée des représentants du peuple relatifs à l'approbation des traités internationaux, aux libertés et droits de l'Homme ou au statut personnel. Le recours au référendum vaut renonciation au droit de renvoi.

Si le référendum aboutit à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue et ordonne sa publication dans un délai n'excédant pas dix jours à compter de la date de proclamation des résultats.

La loi électorale fixe les modalités du référendum et de proclamation de ses résultats.

Article 83 :

En cas d'empêchement provisoire d'exercer ses fonctions, le Président de la République peut déléguer ses pouvoirs au Chef du Gouvernement pour une période n'excédant pas trente jours, renouvelable une seule fois.

Le Président de la République informe le Président de l'Assemblée des représentants du peuple de la délégation provisoire de ses pouvoirs.

Article 84 :

En cas de vacance provisoire de la fonction de Président de la République pour des motifs qui rendent impossible la délégation de ses pouvoirs, la Cour constitutionnelle se réunit sans délai et constate la vacance provisoire, le Chef du Gouvernement remplace le Président de la République. La durée de la vacance provisoire ne peut excéder soixante jours.

Si la vacance provisoire excède les soixante jours ou en cas de présentation par le Président de la République de sa démission écrite au Président de la Cour constitutionnelle, de décès ou d'incapacité permanente ou pour tout autre motif de vacance définitive, la Cour constitutionnelle se réunit sans délai, constate la vacance définitive et en informe le Président de l'Assemblée des représentants du peuple qui est sans délai investi des fonctions de Président de la République par intérim, pour une période de quarante-cinq jours au moins et de quatre-vingt-dix jours au plus.

Article 85 :

En cas de vacance définitive, le Président de la République par intérim prête le serment constitutionnel devant l'Assemblée des représentants du peuple, et le cas échéant, devant le bureau de l'Assemblée, ou devant la Cour constitutionnelle en cas de dissolution de l'Assemblée.

Article 86 :

Au cours de la vacance provisoire ou définitive, le Président de la République par intérim exerce les fonctions présidentielles. Il ne peut prendre l'initiative d'une révision de la Constitution, recourir au référendum ou dissoudre l'Assemblée des représentants du peuple.

Au cours de la période d'intérim présidentiel, il est procédé à l'élection d'un nouveau Président pour un mandat présidentiel entier, il ne peut également être présenté de motion de censure contre le Gouvernement.

Article 87 :

Le Président de la République bénéficie de l'immunité durant son mandat; tous les délais de prescription et de déchéance sont suspendus à son encontre. Les actions peuvent reprendre leur cours après la fin de son mandat.

Le Président de la République ne peut être poursuivi pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

Article 88 :

Les membres de l'Assemblée des représentants du peuple peuvent, à la majorité, présenter une motion motivée pour mettre fin au mandat du Président de la République en raison d'une violation grave de la Constitution. La motion doit être approuvée par les deux-tiers des membres de l'Assemblée. Dans ce cas, l'affaire est renvoyée devant la Cour constitutionnelle qui statue à la majorité des deux-tiers de ses membres. En cas de condamnation, la Cour constitutionnelle ne peut prononcer que la destitution, sans préjudice, le cas échéant, des poursuites pénales. La décision de destitution prive le Président de la République du droit de se porter candidat à toute autre élection.

Section II - Du Gouvernement

Article 89 :

Le Gouvernement se compose du Chef du Gouvernement, de ministres et de secrétaires d'État choisis par le Chef du Gouvernement, et en concertation avec le Président de la République en ce qui concerne les ministères des Affaires étrangères et de la Défense.

Dans un délai d'une semaine suivant la proclamation des résultats définitifs des élections, le Président de la République charge le candidat du parti politique ou de la coalition électorale ayant obtenu le plus grand nombre de sièges au sein de l'Assemblée des représentants du peuple de former le Gouvernement dans un délai d'un mois renouvelable une seule fois. En cas d'égalité du nombre de sièges, il est tenu compte pour la désignation, du nombre de voix obtenues.

Si le Gouvernement n'est pas formé au terme du délai fixé ou si la confiance de l'Assemblée des représentants du peuple n'est pas obtenue, le Président de la République engage, dans un délai de dix jours, des consultations avec les partis, les coalitions et les groupes parlementaires, en vue de charger la personnalité la mieux à même d'y parvenir de former un Gouvernement, dans un délai maximum d'un mois.

Si dans les quatre mois suivant la première désignation, les membres de l'Assemblée des représentants du peuple n'ont pas accordé la confiance au Gouvernement, le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée des représentants du peuple et convoquer de nouvelles élections législatives dans un délai de quarante-cinq jours au plus tôt et de quatre-vingt-dix jours au plus tard.

Le Gouvernement présente un exposé sommaire de son programme d'action devant l'Assemblée des représentants du peuple afin d'obtenir sa confiance à la majorité absolue de ses membres. Dans le cas où le Gouvernement obtient la confiance de l'Assemblée, le Président de la République procède sans délai à la nomination du Chef du Gouvernement et de ses membres.

Le Chef du Gouvernement et les membres du Gouvernement prêtent, devant le Président de la République, le serment suivant :

« Je jure par Dieu Tout-Puissant d'œuvrer avec dévouement pour le bien de la Tunisie, de respecter sa Constitution et ses lois, de veiller à ses intérêts et de lui être loyal. »

Article 90 :

Il est interdit de cumuler les fonctions de membre du Gouvernement avec celles de membre de l'Assemblée des représentants du peuple. La loi électorale fixe les modalités par lesquelles il est pourvu à la vacance.

Le Chef du Gouvernement et ses membres ne peuvent exercer aucune autre fonction.

Article 91 :

Sous réserve des dispositions de l'article 77, le Chef du Gouvernement détermine la politique générale de l'État et veille à sa mise en œuvre.

Article 92 :

Relèvent de la compétence du Chef du Gouvernement :

- la création, la modification, la suppression des ministères et secrétariats d'État, la détermination de leurs compétences et de leurs attributions, après délibération du Conseil des ministres ;

- la cessation de fonction d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement ou l'examen de sa démission, et en concertation avec le Président de la République en ce qui concerne le Ministre des Affaires étrangères ou le Ministre de la Défense ;

- la création, la modification ou la suppression des établissements publics et d'entreprises publiques et services administratifs, ainsi que la détermination de leurs compétences et de leurs attributions, après délibération du Conseil des ministres, à l'exception de ceux qui relèvent de la Présidence de la République dont la création, la modification et la suppression intervient sur proposition du Président de la République ;

- les nominations aux emplois civils supérieurs et leurs cessations. Ces emplois sont fixés par loi.

Le Chef du Gouvernement informe le Président de la République des décisions prises dans le cadre de ses compétences pré-citées.

Le Chef du Gouvernement dispose de l'Administration et conclut les traités internationaux à caractère technique.

Le Gouvernement veille à l'exécution des lois. Le Chef du Gouvernement peut déléguer certaines de ses prérogatives aux ministres.

En cas d'empêchement provisoire d'exercer ses fonctions, le Chef du Gouvernement délègue ses pouvoirs à l'un des ministres.

Article 93 :

Le Chef du Gouvernement préside le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres se réunit à la demande du Chef du Gouvernement qui fixe son ordre du jour.

Le Président de la République préside obligatoirement le Conseil des ministres dans les domaines de la défense, des relations extérieures et de la sécurité nationale relative à la protection de l'État et du territoire national contre les menaces intérieures et extérieures. Le Président de la République peut également assister aux autres réunions du Conseil des ministres et, dans ce cas, il préside le Conseil.

Tous les projets de loi font l'objet de délibération en Conseil des ministres.

Article 94 :

Le Chef du Gouvernement exerce le pouvoir réglementaire général ; il prend les décrets à caractère individuel qu'il signe après délibération du Conseil des ministres.

Les décrets émanant du Chef du Gouvernement sont dénommés décrets gouvernementaux.

Les décrets à caractère réglementaire sont contresignés par chaque ministre intéressé.

Le Chef du Gouvernement vise les arrêtés à caractère réglementaire pris par les ministres.

Article 95 :

Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée des représentants du peuple.

Article 96 :

Tout membre de l'Assemblée des représentants du peuple peut adresser au Gouvernement des questions écrites ou orales, conformément à ce qui est prévu par le règlement intérieur de l'Assemblée.

Article 97 :

Une motion de censure peut être votée contre le Gouvernement, suite à une demande motivée, présentée au Président de l'Assemblée des représentants du peuple par au moins le tiers de ses membres. La motion de censure ne peut être votée qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de son dépôt auprès de la présidence de l'Assemblée.

Le retrait de confiance au Gouvernement requiert l'approbation de la majorité absolue des membres de l'Assemblée et la présentation d'un candidat en remplacement du Chef du Gouvernement dont la candidature doit être approuvée lors du même vote et que le Président de la République charge de former un Gouvernement, conformément aux dispositions de l'article 89.

Si la majorité indiquée n'est pas atteinte, une nouvelle motion de censure ne peut être présentée contre le Gouvernement qu'à l'expiration d'un délai de six mois.

L'Assemblée des représentants du peuple peut retirer sa confiance à l'un des membres du Gouvernement, suite à une demande motivée, présentée au président de l'Assemblée par un tiers au moins des membres. Le retrait de confiance a lieu à la majorité absolue.

Article 98 :

La démission du Chef du Gouvernement vaut démission de l'ensemble du Gouvernement. La démission est présentée par écrit au Président de la République qui en informe le Président de l'Assemblée des représentants du peuple.

Le Chef du Gouvernement peut demander à l'Assemblée des représentants du peuple un vote de confiance sur la poursuite de l'action du Gouvernement. Le vote a lieu à la majorité absolue des membres de l'Assemblée des représentants du peuple. Si l'Assemblée ne renouvelle pas sa confiance au Gouvernement, il est réputé démissionnaire.

Dans les deux cas, le Président de la République charge la personnalité la mieux à même d'y parvenir de former un Gouvernement conformément aux dispositions de l'article 89.

Article 99 :

Le Président de la République peut demander à l'Assemblée des représentants du peuple, deux fois au maximum durant tout le mandat présidentiel, le vote de confiance sur la poursuite de l'action du Gouvernement. Le vote a lieu à la majorité absolue des membres de l'Assemblée des représentants du peuple. Si l'Assemblée ne renouvelle pas sa confiance au Gouvernement, il est réputé démissionnaire. Dans ce cas, le Président de la République charge la personnalité la mieux à même d'y parvenir de former un Gouvernement, dans un délai maximum de les trente jours, conformément aux paragraphes 1^{er}, 5 et 6 de l'article 89.

Si le Gouvernement n'est pas formé dans le délai prescrit ou s'il n'obtient pas la confiance de l'Assemblée des représentants du peuple, le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée des représentants du peuple et appeler à des élections législatives anticipées, dans un délai de quarante-cinq jours au minimum et quatre-vingt-dix jours au maximum.

Si les deux fois, l'Assemblée renouvelle sa confiance au Gouvernement, le Président de la République est réputé démissionnaire.

Article 100 :

En cas de vacance définitive au poste de Chef du Gouvernement, pour quelque motif que ce soit, excepté les deux cas de démission et du retrait de confiance, le Président de la République charge le candidat du parti ou de la coalition au pouvoir de former un Gouvernement dans un délai d'un mois. Si le Gouvernement n'est pas formé à l'expiration de ce délai ou qu'il n'a pas obtenu la confiance, le Président de la République charge la personnalité la mieux à même d'y parvenir de former un Gouvernement. Cette personnalité se présente devant l'Assemblée des représentants du peuple, afin d'obtenir la confiance conformément aux dispositions de l'article 89.

Le Gouvernement, dont les fonctions ont pris fin, continue à gérer les affaires sous la direction de l'un de ses membres, choisi par le Conseil des ministres et nommé par le Président de la République, jusqu'à la prise de fonction du nouveau Gouvernement.

Article 101 :

Les conflits de compétence entre le Président de la République et le Chef du Gouvernement sont soumis à la Cour constitutionnelle. Celle-ci statue, dans un délai d'une semaine, sur demande de la partie la plus diligente.

Chapitre V

Du pouvoir judiciaire

Article 102 :

La magistrature est un pouvoir indépendant, qui garantit l'instauration de la justice, la suprématie de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et libertés.

Le magistrat est indépendant. Il n'est soumis, dans l'exercice de ses fonctions, qu'à l'autorité de la loi.

Article 103 :

Le magistrat doit être compétent. Il est tenu par l'obligation de neutralité et d'intégrité. Il répond de toute défaillance dans l'accomplissement de ses devoirs.

Article 104 :

Le magistrat bénéficie de l'immunité pénale et ne peut être poursuivi ou arrêté, tant qu'elle n'est pas levée. En cas de flagrant délit, il peut être arrêté et le Conseil de la magistrature dont il relève doit en être informé et statue sur la demande de levée de l'immunité.

Article 105 :

La profession d'avocat est libre et indépendante. Elle participe à l'instauration de la justice et à la défense des droits et libertés.

L'avocat bénéficie des garanties légales qui assurent sa protection et lui permettent d'exercer ses fonctions.

Section première - De la justice judiciaire, administrative et financière

Article 106 :

Les magistrats sont nommés par décret présidentiel sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Les hauts magistrats sont nommés par décret présidentiel en concertation avec le Chef du Gouvernement et sur proposition exclusive du Conseil supérieur de la magistrature. La loi détermine les hauts emplois de la magistrature.

Article 107 :

Le magistrat ne peut être muté sans son consentement. Il ne peut être révoqué, ni faire l'objet de suspension ou de cessation de fonctions, ni d'une sanction disciplinaire, sauf dans les cas et conformément aux garanties fixés par la loi et en vertu d'une décision motivée du Conseil supérieur de la magistrature.

Article 108 :

Toute personne a droit à un procès équitable et dans un délai raisonnable. Les justiciables sont égaux devant la justice.

Le droit d'ester en justice et le droit de défense sont garantis. La loi facilite l'accès à la justice et assure l'aide judiciaire aux personnes démunies.

Elle garantit le double degré de juridiction.

Les audiences des tribunaux sont publiques, sauf si la loi prévoit l'huis clos. Le prononcé du jugement ne peut avoir lieu qu'en séance publique.

Article 109 :

Toute ingérence dans le fonctionnement de la justice est proscrite.

Article 110 :

Les catégories de tribunaux sont créées par loi. La création de tribunaux d'exception ou l'édition de procédures dérogatoires susceptibles d'affecter les principes du procès équitable sont interdites.

Les tribunaux militaires sont compétents pour connaître des infractions à caractère militaire. La loi détermine leurs compétence, composition, organisation, les procédures suivies devant eux et le statut général de leurs magistrats.

Article 111 :

Les jugements sont rendus au nom du peuple et exécutés au nom du Président de la République. Il est interdit, sans fondement légal, d'empêcher ou d'entraver leur exécution.

Sous-section première - Du Conseil supérieur de la magistrature

Article 112 :

Le Conseil supérieur de la magistrature est composé de quatre organes à savoir le Conseil de la magistrature judiciaire, le Conseil de la magistrature administrative, le Conseil de la magistrature financière et l'Assemblée plénière des trois Conseils de la magistrature.

Les deux tiers de chacun de ces organes sont composés de magistrats en majorité élus, les autres magistrats étant nommés *ès qualité*, le tiers restant est composé de membres non-magistrats choisis parmi des spécialistes indépendants. Toutefois, la majorité des membres de ces organes doit être composée d'élus. Les membres élus exercent leurs fonctions pour un seul mandat de six ans.

Le Conseil supérieur de la magistrature élit son Président parmi les membres magistrats du grade le plus élevé.

La loi fixe la compétence de chacun de ces quatre organes, ainsi que sa composition, son organisation et les procédures suivies devant lui.

Article 113 :

Le Conseil supérieur de la magistrature est doté de l'autonomie administrative et financière et de la libre gestion de ses affaires. Il élabore son projet de budget et le discute devant la commission compétente de l'Assemblée des représentants du peuple.

Article 114 :

Le Conseil supérieur de la magistrature garantit le bon fonctionnement de la justice et le respect de son indépendance. L'Assemblée plénière des trois Conseils de la magistrature propose les réformes et donne son avis sur les propositions et projets de loi relatifs à la justice qui lui sont obligatoirement soumis. Chacun des trois Conseils statue sur les questions relatives à la carrière et à la discipline des magistrats.

Le Conseil supérieur de la magistrature élabore un rapport annuel qu'il soumet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des représentants du peuple et au Chef du Gouvernement, au plus tard au mois de juillet de chaque année. Ce rapport est publié.

Le rapport annuel est discuté par l'Assemblée des représentants du peuple, au début de chaque année judiciaire, au cours d'une séance plénière de dialogue avec le Conseil supérieur de la magistrature.

Sous-section II - De la justice judiciaire

Article 115 :

La justice judiciaire est composée d'une Cour de cassation, de tribunaux de second degré et de tribunaux de première instance.

Le ministère public fait partie de la justice judiciaire et bénéficie des mêmes garanties constitutionnelles. Les magistrats du ministère public exercent les fonctions qui leur sont dévolues par la loi et dans le cadre de la politique pénale de l'État, conformément aux procédures fixées par la loi.

La Cour de cassation établit un rapport annuel qu'elle soumet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du Gouvernement et au Président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié.

La loi détermine l'organisation de l'ordre judiciaire, ses compétences, les procédures suivies devant lui ainsi que le statut particulier de ses magistrats.

Sous-section III - De la justice administrative

Article 116 :

La justice administrative est composée d'une Haute Cour administrative, de cours administratives d'appel et de tribunaux administratifs de première instance. La justice administrative est compétente pour connaître de l'excès de pouvoir de l'administration et des litiges administratifs. Elle exerce une fonction consultative conformément à la loi.

La Haute Cour administrative établit un rapport annuel qu'elle soumet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du Gouvernement et au Président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié.

La loi détermine l'organisation de la justice administrative, ses compétences, les procédures suivies devant elle ainsi que le statut de ses magistrats.

Sous-section IV - De la justice financière

Article 117 :

La justice financière est composée de la Cour des comptes et de ses différents organes.

La Cour des comptes est compétente pour contrôler la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de légalité, d'efficacité et de transparence. Elle juge la comptabilité des comptes publics. Elle évalue les modes de gestion et sanctionne les fautes y afférentes. Elle assiste le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de règlement du budget.

La Cour des comptes établit un rapport général annuel qu'elle soumet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du Gouvernement et au président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié. La Cour des comptes établit, le cas échéant, des rapports spéciaux pouvant être publiés.

La loi détermine l'organisation de la Cour des comptes, ses compétences, les procédures suivies devant elle ainsi que le statut de ses magistrats.

Section II - De la Cour constitutionnelle

Article 118 :

La Cour constitutionnelle est une instance juridictionnelle indépendante, composée de douze membres, choisis parmi les personnes compétentes, dont les trois-quarts sont des spécialistes en droit et ayant une expérience d'au moins vingt ans.

Le Président de la République, l'Assemblée des représentants du peuple et le Conseil supérieur de la magistrature désignent chacun quatre membres, dont les trois-quarts sont des spécialistes en droit. Les membres de la Cour constitutionnelle sont désignés pour un seul mandat de neuf ans.

Un tiers des membres de la Cour constitutionnelle est renouvelé tous les trois ans. Il est pourvu aux vacances survenues dans la composition de la Cour, selon les modalités suivies lors de la désignation, compte tenu de l'autorité de nomination intéressée et de la spécialité.

Les membres de la Cour élisent un président et un vice-président parmi les membres spécialistes en droit.

Article 119 :

Le cumul de mandat de membre à la Cour constitutionnelle avec toute autre fonction ou mission est interdit.

Article 120 :

La Cour constitutionnelle est seule compétente pour contrôler la constitutionnalité :

- des projets de loi, sur demande du Président de la République, du Chef du Gouvernement ou de trente membres de l'Assemblée des représentants du peuple. La Cour est saisie dans un délai maximum de sept jours à compter de la date d'adoption du projet de loi ou de la date d'adoption du projet de loi amendé, après renvoi par le Président de la République ;

- des projets de loi constitutionnelle que lui soumet le Président de l'Assemblée des représentants du peuple conformément à ce qui est prévu à l'article 144 ou pour contrôler le respect des procédures de révision de la Constitution ;

- des traités que lui soumet le Président de la République avant la promulgation du projet de loi relatif à l'approbation de ces traités ;

- des lois que lui renvoient les tribunaux, suite à une exception d'inconstitutionnalité soulevée par l'une des parties, dans les cas et selon les procédures prévus par la loi ;

- du règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple que lui soumet le Président de l'Assemblée.

La Cour exerce les autres attributions qui lui sont conférées par la Constitution.

Article 121 :

La Cour constitutionnelle rend sa décision à la majorité absolue de ses membres, dans un délai de quarante-cinq jours, à compter de la date du recours en inconstitutionnalité.

La décision de la Cour déclare que les dispositions faisant l'objet du recours sont constitutionnelles ou inconstitutionnelles. Ces décisions sont motivées et s'imposent à tous les pouvoirs. Elles sont publiées au Journal officiel de la République tunisienne.

Si le délai mentionné au premier paragraphe expire sans que la Cour rende sa décision, elle est tenu de transmettre sans délai le projet au Président de la République.

Article 122 :

Le projet de loi inconstitutionnel est transmis au Président de la République qui le transmet à l'Assemblée des représentants du peuple pour une seconde délibération conformément à la décision de la Cour constitutionnelle. Le Président de la République soumet le projet de loi, avant sa promulgation, à la Cour constitutionnelle pour examen de sa constitutionnalité.

En cas d'adoption par l'Assemblée des représentants du peuple d'un projet de loi dans une version amendée suite à son renvoi et que la Cour a auparavant déclaré constitutionnel ou qu'elle l'a transmis au Président de la République pour expiration des délais sans avoir rendu de décision à son propos, le Président de la République saisit obligatoirement la Cour Constitutionnelle du projet avant sa promulgation.

Article 123 :

En cas de saisine de la Cour constitutionnelle suite à une exception d'inconstitutionnalité d'une loi, celle-ci se limite à examiner les moyens invoqués, sur lesquels elle statue par décision motivée, dans un délai de trois mois renouvelable une seule fois pour la même période.

Si la Cour constitutionnelle déclare l'inconstitutionnalité, l'application de la loi est suspendue, dans les limites de ce qui a été jugé.

Article 124 :

La loi fixe l'organisation de la Cour constitutionnelle, les procédures suivies devant elle, ainsi que les garanties dont bénéficient ses membres.

Chapitre VI

Des instances constitutionnelles indépendantes

Article 125 :

Les instances constitutionnelles indépendantes œuvrent au renforcement de la démocratie. Toutes les institutions de l'État doivent faciliter l'accomplissement de leurs missions.

Ces instances sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Elles sont élues par l'Assemblée des représentants du peuple à la majorité qualifiée et elles lui soumettent un rapport annuel, discuté pour chaque instance au cours d'une séance plénière prévue à cet effet.

La loi fixe la composition de ces instances, la représentation en leur sein, les modalités de leur élection, leur organisation, ainsi que les modalités de mise en cause de leur responsabilité.

Section première - De l'instance des élections

Article 126 :

L'instance des élections, dénommée «Instance supérieure indépendante pour les élections», est chargée de l'administration des élections et des référendums, de leur organisation et de leur supervision au cours de leurs différentes phases. Elle assure la régularité, la sincérité et la transparence du processus électoral et proclame les résultats.

L'Instance dispose d'un pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence.

L'Instance est composée de neuf membres indépendants, neutres, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans.

Section II - De l'Instance de la communication audiovisuelle

Article 127 :

L'Instance de la communication audiovisuelle est chargée de la régulation et du développement du secteur de la communication audiovisuelle, elle veille à garantir la liberté d'expression et d'information, et à garantir une information pluraliste et intègre.

L'Instance dispose d'un pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence. Elle est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à ce domaine.

L'Instance est composée de neuf membres indépendants, neutres, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans.

Section III - De l'Instance des droits de l'Homme

Article 128 :

L'Instance des droits de l'Homme contrôle le respect des libertés et des droits de l'Homme et œuvre à leur renforcement; elle formule des propositions en vue du développement du système des droits de l'Homme. Elle est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à son domaine de compétence.

L'Instance enquête sur les cas de violation des droits de l'Homme, en vue de les régler ou de les soumettre aux autorités compétentes.

L'Instance est composée de membres indépendants, neutres, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans.

Section IV - De l'Instance du développement durable et des droits des générations futures

Article 129 :

L'Instance du développement durable et des droits des générations futures est obligatoirement consultée sur les projets de loi relatifs aux questions économiques, sociales, environnementales, ainsi que sur les plans de développement. L'Instance peut donner son avis sur les questions se rapportant à son domaine de compétence.

L'Instance est composée de membres choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans.

Section V - De l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption

Article 130 :

L'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption contribue aux politiques de bonne gouvernance, d'empêchement et de lutte contre la corruption, au suivi de leur mise en œuvre et à la diffusion de la culture y afférente. Elle consolide les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité.

L'Instance est chargée de relever les cas de corruption dans les secteurs public et privé. Elle procède aux investigations et à la vérification de ces cas et les soumet aux autorités concernées.

L'Instance est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à son domaine de compétence.

Elle peut donner son avis sur les textes réglementaires généraux se rapportant à son domaine de compétence.

L'Instance est composée de membres indépendants, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans.

Chapitre VII

Du pouvoir local

Article 131 :

Le pouvoir local est fondé sur la décentralisation.

La décentralisation est concrétisée par des collectivités locales comprenant des communes, des régions et des districts. Chacune de ces catégories couvre l'ensemble du territoire de la République conformément à un découpage déterminé par la loi.

Des catégories particulières de collectivités locales peuvent être créées par loi.

Article 132 :

Les collectivités locales sont dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière. Elles gèrent les intérêts locaux conformément au principe de la libre administration.

Article 133 :

Les collectivités locales sont dirigées par des conseils élus.

Les conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel, libre, direct, secret, honnête et transparent.

Les conseils de district sont élus par les membres des conseils municipaux et régionaux.

La loi électorale garantit la représentation des jeunes au sein des conseils des collectivités locales.

Article 134 :

Les collectivités locales disposent de compétences propres, de compétences partagées avec l'Autorité centrale et de compétences déléguées par cette dernière.

Les compétences partagées et les compétences déléguées sont réparties conformément au principe de subsidiarité.

Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences; leurs actes réglementaires sont publiés dans un journal officiel des collectivités locales.

Article 135 :

Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources déléguées par l'autorité centrale. Ces ressources doivent correspondre aux attributions qui leur sont dévolues par la loi.

Toute création ou délégation de compétences de l'autorité centrale au profit des collectivités locales est accompagnée de l'attribution de ressources appropriées.

Le régime financier des collectivités locales est fixé par loi.

Article 136 :

L'Autorité centrale se charge de mettre des ressources supplémentaires à la disposition des collectivités locales, en application du principe de solidarité et suivant le mécanisme de l'égalisation et de la péréquation.

L'Autorité centrale œuvre en vue d'atteindre l'équilibre entre les revenus et les charges locales.

Une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée, à l'échelle nationale, en vue de la promotion du développement régional.

Article 137 :

Les collectivités locales gèrent librement leurs ressources dans le cadre du budget adopté conformément aux règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière.

Article 138 :

Les collectivités locales sont soumises au contrôle *a posteriori*, en ce qui concerne la légalité de leurs actes.

Article 139 :

Les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi.

Article 140 :

Les collectivités locales peuvent coopérer et créer entre elles des partenariats, en vue de mettre en œuvre des programmes ou réaliser des actions d'intérêt commun.

Les collectivités locales peuvent également établir des relations extérieures de partenariat et de coopération décentralisée.

La loi fixe les règles de coopération et de partenariat.

Article 141 :

Le Haut Conseil des collectivités locales est un organisme représentatif des conseils des collectivités locales. Son siège se situe en dehors de la capitale.

Le Haut Conseil des collectivités locales examine les questions relatives au développement et à l'équilibre entre les régions, et émet son avis sur les projets de loi relatifs à la planification, au budget et aux finances locales ; son Président peut être invité à assister aux délibérations de l'Assemblée des représentants du peuple.

La composition et les attributions du Haut Conseil des collectivités locales sont fixées par loi.

Article 142 :

La juridiction administrative statue sur tous les litiges en matière de conflits de compétence qui surgissent entre les collectivités locales elles mêmes, et entre l'Autorité centrale et les collectivités locales.

Chapitre VIII

De la révision de la Constitution

Article 143 :

Le Président de la République ou le tiers des membres de l'Assemblée des représentants du peuple disposent de l'initiative de proposer la révision de la Constitution. L'initiative du Président de la République est examinée en priorité.

Article 144 :

Toute initiative de révision de la Constitution est soumise, par le Président de l'Assemblée des représentants du peuple, à la Cour constitutionnelle, pour dire que la révision ne concerne pas ce qui, d'après les termes de la présente Constitution, ne peut faire l'objet de révision.

L'Assemblée des représentants du peuple examine l'initiative de la révision en vue d'approuver à la majorité absolue le principe de la révision.

La révision de la Constitution est adoptée à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée des représentants du peuple. Le Président de la République peut, après approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée, soumettre la révision au référendum; la révision est alors adoptée à la majorité des votants.

Chapitre IX

Dispositions finales

Article 145 :

Le Préambule de la présente Constitution en est une partie intégrante.

Article 146 :

Les dispositions de la présente Constitution sont comprises et interprétées les unes par rapport aux autres, comme une unité cohérente.

Article 147 :

Après l'adoption la Constitution dans son intégralité, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi constituante n° 2011-6 du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, l'Assemblée nationale constituante tient une séance plénière extraordinaire dans un délai maximum d'une semaine. Au cours de cette séance, la Constitution est promulguée par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale constituante et le Chef du Gouvernement. Le Président de l'Assemblée nationale constituante ordonne la publication de la Constitution dans un numéro spécial du Journal officiel de la République tunisienne. Celle-ci entre en vigueur immédiatement après sa publication. Le Président de l'Assemblée nationale constituante annonce préalablement la date de publication.

Chapitre X

Dispositions transitoires

Article 148 :

1. Demeurent en vigueur, jusqu'à l'élection de l'Assemblée des représentants du peuple, les dispositions des articles 5, 6, 8, 15 et 16 de l'Organisation provisoire des pouvoirs publics.

Demeurent en vigueur, jusqu'à l'élection de l'Assemblée des représentants du peuple, les dispositions de l'article 4 de l'Organisation provisoire des pouvoirs publics.

Toutefois, à partir de l'entrée en vigueur de la Constitution, aucune proposition de loi présentée par les députés n'est recevable, sauf si elle est relative au processus électoral, au système de la justice transitionnelle ou aux instances issues des lois adoptées par l'Assemblée nationale constituante.

Demeurent en vigueur, jusqu'à l'élection du Président de la République conformément aux dispositions de l'article 74 et suivants de la Constitution, les dispositions des articles 7, 9 à 14 et de l'article 26 de l'Organisation provisoire des pouvoirs publics.

Demeurent en vigueur, jusqu'à ce que le premier Gouvernement obtienne la confiance de l'Assemblée des représentants du peuple, les articles 17 à 20 de la l'Organisation provisoire des pouvoirs publics.

Jusqu'à l'élection de l'Assemblée des représentants du peuple, l'Assemblée nationale constituante continue à exercer ses fonctions législatives et de contrôle, ainsi que ses attributions électorales prévues par la loi constituante relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics ou les lois en vigueur.

2. Les dispositions ci-après entrent en vigueur ainsi qu'il suit :

- entrent en vigueur, à partir de la date de proclamation des résultats définitifs des premières élections législatives, les dispositions du chapitre III relatif au pouvoir législatif, à l'exception des articles 53, 54 et 55, ainsi que la deuxième section du chapitre IV relative au Gouvernement,

- à l'exception des articles 74 et 75, entrent en vigueur à compter du jour de la proclamation des résultats définitifs des premières élections présidentielles directes, les dispositions de la première section du Chapitre IV relative au Président de la République. Les articles 74 et 75 n'entrent en vigueur qu'en ce qui concerne le Président de la République qui sera élu au suffrage direct;

- à l'exception des articles 108 à 111, les dispositions de la première section du Chapitre V relative à la justice judiciaire, administrative et financière entrent en vigueur à l'issue de la formation du Conseil supérieur de la magistrature,

- à l'exception de l'article 118, les dispositions de la deuxième section du Chapitre V relative à la Cour constitutionnelle entrent en vigueur dès l'achèvement de la nomination des membres de la première composition de la Cour constitutionnelle,

- les dispositions du chapitre VI relatif aux instances constitutionnelles entrent en vigueur après l'élection de l'Assemblée des représentants du peuple,

- les dispositions du Chapitre VII relatif au pouvoir local entrent en vigueur dès l'entrée en vigueur des lois qu'il prévoit.

3. Les élections présidentielles et législatives seront organisées dans un délai de quatre mois à compter de l'achèvement de la mise en place de l'Instance supérieure indépendante pour les élections, sans que cela puisse, dans tous les cas, dépasser la fin de l'année 2014.

4. La présentation des candidats pour la première élection présidentielle directe se fait par un nombre de membres de l'Assemblée nationale constituante, correspondant au nombre déterminé pour les membres de l'Assemblée des représentants du peuple, ou par un nombre d'électeurs inscrits, et ce, conformément à la loi électorale.

5. La mise en place du Conseil supérieur de la magistrature intervient dans un délai maximum de six mois à compter de la date des élections législatives. Intervient à compter de la même date et dans un délai maximum d'un an, la mise en place de la Cour constitutionnelle.

6. Pour les deux premiers renouvellements partiels de la Cour constitutionnelle, de l'instance électorale, de l'Instance de la communication audiovisuelle et de l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, il sera procédé à un tirage au sort parmi les membres de la première composition, à l'exception du Président.

7. Au cours des trois mois qui suivent la promulgation de la Constitution, l'Assemblée nationale constituante crée par loi organique une instance provisoire chargée du contrôle de constitutionnalité des projets de loi, composée comme suit :

- le Premier Président de la Cour de cassation, Président,
- le Premier Président du Tribunal administratif, membre,
- le Premier Président de la Cour des comptes, membre,

- trois membres ayant une compétence dans le domaine juridique, désignés respectivement et à titre égal par le Président de l'Assemblée nationale constituante, le Président de la République et le Chef du Gouvernement.

Les tribunaux sont réputés incompétents pour contrôler la constitutionnalité des lois.

Les fonctions de l'Instance prennent fin dès la mise en place de la Cour constitutionnelle.

8. L'Instance provisoire chargée de la supervision de la justice judiciaire continue à exercer ses fonctions jusqu'à l'achèvement de la composition du Conseil de la magistrature judiciaire.

L'Instance indépendante de la communication audiovisuelle continue à exercer ses fonctions jusqu'à l'élection de l'Instance de la communication audiovisuelle.

9. L'État s'engage à mettre en application le système de la justice transitionnelle dans tous ses domaines et dans les délais prescrits par la législation qui s'y rapporte. Dans ce contexte, l'évocation de la non-rétroactivité des lois, de l'existence d'une amnistie ou d'une grâce antérieure, de l'autorité de la chose jugée ou de la prescription du délit ou de la peine, n'est pas recevable.

Article 149 :

Les Tribunaux militaires continuent à exercer les attributions qui leur sont dévolues par les lois en vigueur jusqu'à leur amendement conformément aux dispositions de l'article 110.

Dieu est le garant de la réussite.

Promulguée au Palais de Bardo le 27 janvier 2014 correspondant au 26 Rabi al-awwal 1435

Le Président de la République
Monsieur Mohamed Moncef El Marzougui

**La Président de l'Assemblée
nationale constituante**
Monsieur Mustapha Ben Jaâfar

Le Chef du Gouvernement
Monsieur Ali Larayedh

Table des matières

Remerciements	5
Sommaire	8
Liste des abréviations et des sigles.....	10
Avertissement.....	17
Epigraphe.....	18
INTRODUCTION GENERALE	19
I. Les éléments caractéristiques de la recherche.....	25
A. Les considérations terminologiques du domaine de l'étude	26
a. La novation juridique : l'association	26
b. L'ingénierie juridique : le partenariat.....	28
c. La clause relative aux droits de l'Homme	30
B. Le contexte général de la recherche	33
a. Les relations extérieures de l'Union européenne : cadre général de l'étude	34
b. Le triptyque « droits de l'Homme, démocratie et État de droit » : objet de l'étude de l'accord d'association Tunisie-UE	36
c. La diversité des sources exploitées	39
d. Une approche pragmatique et critique	42
II. Les éléments de la méthodologie et la problématique de la recherche.....	44
A. L'originalité de l'étude	45
B. La problématique et la structure proposées	47
PREMIERE PARTIE : La prise en compte progressive des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE	51
Titre 1 : Le processus de Barcelone et la place des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE.....	53
Chapitre I : L'impact du processus de Barcelone pour l'intégration des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE.....	55
Section I : Le partenariat euroméditerranéen, cadre général de la promotion des droits de l'Homme	58
Paragraphe 1 : Les objectifs et les axes du partenariat euroméditerranéen.....	58
A. Le volet politique et de sécurité	60
B. Le volet économique et financier	62
C. Le volet social, culturel et humain.....	63
Paragraphe 2 : L'aménagement d'un espace euro-méditerranéen pour la promotion des droits de l'Homme	66
A. La politique de partenariat : une politique au service des droits de l'Homme	68
B. La question des droits de l'Homme dans le cadre du partenariat : un acquis à géométrie variable	72
Section II : Le rôle des sommets successifs sur la reconfiguration de l'accord d'association Tunisie-UE.....	76
Paragraphe 1 : Les effets juridico-politiques des déclarations issues des sommets euro-méditerranéens	78

A. Des effets indirects de droit.....	79
B. Un apport à la politique extérieure de l'Union européenne	86
Paragraphe 2 : Les réunions ministérielles euro-méditerranéennes comme leviers de changement juridique	91
A. Les réunions ministérielles euro-méditerranéennes sectorielles : une portée juridique incertaine.....	92
B. Les réunions ministérielles euro-méditerranéennes <i>ad hoc</i> : une portée juridique minimale	97
Chapitre II : La place des droits de l'Homme dans l'accord d'association	101
Section I : Les principes fondamentaux prescrits par le processus de Barcelone	106
Paragraphe 1 : L'inscription des droits de l'Homme dans le partenariat euro- méditerranéen	108
A. Fondements et finalités à géométrie variable	110
B. Des conceptions divergentes entre les partenaires euro-méditerranéens.....	116
Paragraphe 2 : Le plan de promotion des valeurs fondamentales et des principes démocratiques.....	122
A. Le suivi scrupuleux des instruments internationaux des droits de l'Homme	123
B. Une approche incitative	130
Section II : L'insertion de la clause « droits de l'Homme » dans l'accord d'association Tunisie-UE.....	137
Paragraphe 1 : La dimension positive et coercitive de la clause « droits de l'Homme »	138
A. La dimension positive et incitative de la clause « droits de l'Homme »	139
B. La dimension coercitive et menaçante de la clause « droits de l'Homme » ..	148
Paragraphe 2 : La compétence de l'UE dans l'élaboration de la clause « droits de l'Homme »	155
A. La capacité de l'UE à promouvoir les droits de l'Homme à travers la clause de l'article 2	156
B. La base juridique de la mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme » ..	163
Conclusion du titre 1.....	172
Titre 2 : Les mécanismes et les instruments de prise en compte des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE	174
Chapitre I : Les mécanismes euro-méditerranéens de prise en compte des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association	176
Section I : Les mécanismes institutionnels paritaires : outils de production des normes relatives aux droits de l'Homme ?	177
Paragraphe 1 : Le caractère stratégique des mécanismes institutionnels euro- méditerranéens	179
A. Le Comité méditerranéen : décideur stratégique.....	180
B. L'apport de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne pour le respect des droits de l'Homme	185
Paragraphe 2 : Le caractère fictif des institutions paritaires Tunisie-UE dans l'élaboration des droits de l'Homme	191
A. Le Conseil d'association : un pouvoir décisionnel relatif.....	192

B. Le Comité d'association : instance technique au pouvoir limité	199
Section II : Les mécanismes non gouvernementaux de promotion des droits de l'Homme	204
Paragraphe 1 : La problématique structurelle des mécanismes non gouvernementaux	206
A. La diversité des acteurs non gouvernementaux de la promotion des droits de l'Homme	209
B. La défaillance statutaire des acteurs non gouvernementaux de la promotion des droits de l'Homme	211
Paragraphe 2 : L'efficacité fonctionnelle des mécanismes non gouvernementaux	214
A. Un rôle d'intermédiaire institutionnel en matière de droits de l'Homme.....	215
B. Un rôle de surveillance juridique en matière de droits de l'Homme	220
Chapitre II : Les instruments financiers en faveur de la promotion des droits de l'Homme dans le partenariat Tunisie-UE	225
Section I : L'instrument financier MEDA et son impact sur la question des droits de l'Homme	226
Paragraphe 1 : Le fondement juridique de l'instrument financier MEDA	227
A. Le caractère unilatéral des engagements financiers de l'instrument MEDA	228
B. Un instrument insuffisamment axé sur les droits de l'Homme	231
Paragraphe 2 : L'étendue et l'évolution du règlement MEDA.....	234
A. Le programme MEDA I : apport insuffisant en matière des droits de l'Homme	235
B. Le programme MEDA II : des nouvelles orientations des dispositifs de financement	238
Section II : Les instruments de financement décentralisés pour la promotion des droits de l'Homme	239
Paragraphe 1 : Le programme MEDA-Démocratie : un bilan mitigé	240
A. Les finalités du programme MEDA-Démocratie	241
B. Les limites du programme MEDA-Démocratie	242
Paragraphe 2 : L'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH) : une approche positive et ambitieuse	244
A. Une approche stratégique des orientations du financement	244
B. L'impact de l'IEDDH dans le domaine de droits de l'Homme.....	246
Conclusion du titre 2.....	250
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	252

DEUXIEME PARTIE : L'effectivité du respect des droits de l'Homme dans l'accord d'association Tunisie-UE, et la nouvelle ère du partenariat 255

Titre 1 : La concrétisation de l'accord d'association Tunisie-UE dans les perspectives du respect des droits de l'Homme 258

Chapitre I : L'inflation des instruments garantissant le respect des droits de l'Homme dans l'UE et en Tunisie..... 260

Section I : Le renforcement des garanties juridiques du respect des droits de l'Homme dans l'Union européenne..... 260

Paragraphe 1 : Les relations extérieures de l'UE comme fondement de la question

des droits de l'Homme	261
A. Les prémices de la question des droits de l'Homme dans les accords externes de l'UE	262
a. Un droit primaire initialement lacunaire	263
b. L'affermissement des fondements juridiques de la compétence de l'UE	267
B. L'obligation du respect des droits de l'Homme comme objet de l'action extérieure de l'UE	271
a. L'apport du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe	272
b. Les modifications introduites par le traité de Lisbonne	274
Paragraphe 2 : Le manque d'application des juridictions européennes en matière de droits de l'Homme	277
A. Une compétence affirmée en matière de coopération au développement	279
B. Une compétence d'attribution réduite	284
Section II : L'accord d'association locomotive des textes juridiques garantissant le respect des droits de l'Homme en Tunisie	288
Paragraphe 1 : La Constitution tunisienne de 1959 : premier cadre de l'accord d'association	289
A. La Constitution tunisienne avant le référendum de 2002	290
B. La Constitution tunisienne après le référendum de 2002	295
Paragraphe 2 : La Constitution tunisienne de 2014 sous l'influence de l'accord d'association	299
A. Les avancées en matière de droits et libertés sous l'impulsion des orientations de l'UE	301
B. Les nouveaux défis de la transition démocratique	304
Chapitre II : La mise en œuvre de la conditionnalité de l'accord d'association : une contribution à l'effectivité des droits de l'Homme en Tunisie ?	309
Section I : La mise en œuvre de la conditionnalité conventionnelle : une politique européenne de projection ?	310
Paragraphe 1 : Le cadre juridique évolutif de la conditionnalité « droits de l'Homme »	311
A. Les exigences posées par le droit international	312
a. L'insuffisance de la clause <i>rebus sic stantibus</i>	313
b. La perspective du droit international en cas de violation de la clause « droits de l'Homme »	316
B. Les exigences posées par le droit de l'Union européenne	319
a. La compétence de l'Union européenne en matière d'accords internationaux	319
b. La procédure de conclusion et de suspension de l'accord d'association	322
Paragraphe 2 : Conditionnalité conventionnelle et cohérence : une quête inachevée	327
A. Une conditionnalité à géométrie variable	327
a. L'étendue du champ couvert par l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE	328
b. Les revendications du Parlement européen	331
B. La mise en veille de la conditionnalité	333
a. La mise en veille de la conditionnalité sous le régime de Ben Ali	334
b. La révolution tunisienne : un échec de la conditionnalité ?	340
Section II : Le dilemme de la mise en cohérence entre les valeurs et les intérêts de l'UE	346
Paragraphe 1 : Une obligation difficilement réalisable	346
A. La prévalence des intérêts stratégiques de l'Union européenne	347

B. La mutation des intérêts et l'intangibilité des valeurs en Tunisie	351
Paragraphe 2 : L'UE entre puissance douce et puissance coercitive	356
A. La diplomatie des droits de l'Homme.....	357
B. Les limites des sanctions PESC.....	362
Chapitre III : Le renforcement des divers mécanismes de protection des droits de l'Homme en Tunisie dans le cadre de l'accord d'association avec l'UE	367
Section I : Les mécanismes étatiques de protection des droits de l'Homme en Tunisie.....	368
Paragraphe 1 : Les mécanismes politiques : une démarche préventive	368
A. Le contenu vaste et diversifié du dialogue politique.....	369
B. Le déséquilibre du dialogue politique	371
Paragraphe 2 : Les mécanismes institutionnels et judiciaires entre l'ultime recours et la dimension répressive	374
A. Les institutions paritaires : une logique de la coopération intergouvernementale	374
B. Le règlement de différends par la voie politique et l'arbitrage	377
Section II : Les structures non gouvernementales de protection des droits de l'Homme	381
Paragraphe 1 : Des acteurs à part entière du partenariat Tunisie-UE.....	382
A. La contribution des ONG à la mise en œuvre de l'article 2 de l'accord d'association Tunisie-UE	383
B. Les ONG et l'État tunisien : complémentarité ou autonomie ?.....	386
Paragraphe 2 : Des acteurs instrumentalisés par les deux partenaires	389
A. Le soutien financier à des programmes du domaine réservé.....	390
B. Le soutien financier aux ONG comme mesure de contrainte.....	393
Conclusion du titre 1.....	396
Titre 2 : L'accord d'association et la nouvelle ère du partenariat avec l'Union européenne	398
Chapitre I : La concrétisation d'un nouveau partenariat à partir de la Politique européenne de voisinage	400
Section I : L'engagement de la Tunisie dans la politique européenne de voisinage	400
Paragraphe 1 : Les grands axes et la base juridique du partenariat dans le cadre de la PEV	401
A. La PEV avant le traité de Lisbonne	402
B. La PEV après le traité de Lisbonne	405
Paragraphe 2 : Les principaux objectifs de la politique européenne de voisinage	407
A. L'intensification de l'accord d'association Tunisie-UE.....	409
B. L'approche différenciée de la PEV	412
Section II : La question du respect des droits de l'Homme dans la politique européenne de voisinage	417
Paragraphe 1 : Le respect des droits de l'Homme : une condition de coopération et de bon voisinage.....	419
Paragraphe 2 : L'impact de la PEV sur l'accord d'association Tunisie-UE	424

Section III : L'accord d'association Tunisie-UE et la genèse de l'Union pour la Méditerranée.....	430
Paragraphe 1 : L'Union pour la Méditerranée : nouveau contexte de coopération	431
Paragraphe 2 : L'Union pour la Méditerranée : un projet ambitieux difficile à réaliser	436
Chapitre II : La nouvelle ère du partenariat Tunisie-UE : le statut de partenaire privilégié	441
Section I : Le statut de partenaire privilégié renforce l'accord d'association Tunisie-UE.....	444
Paragraphe 1 : Les enjeux d'un statut avancé dépassant l'association.....	446
A. Le statut de partenaire privilégié : un accord d'association de cinquième génération ?	447
B. Le statut de partenaire privilégié : moyen d'influence normative européenne	450
Paragraphe 2 : Les prérogatives du statut de partenaire privilégié.....	453
A. Un accompagnement financier accru à la transition démocratique en Tunisie	454
B. Le statut de partenaire privilégié : matrice d'une dynamique normative en Tunisie	458
Section II : L'impact du statut de partenaire privilégié sur la promotion des droits de l'Homme en Tunisie	463
Paragraphe 1 : L'obligation d'entreprendre des réformes pour la promotion des droits de l'Homme	465
A. La Constitution tunisienne de 2014 : fondement de l'État de droit et des droits de l'Homme en Tunisie.....	467
a. Une large adhésion aux standards internationaux et européens	468
b. Des droits et libertés fondamentales à conquérir	473
B. La mise en œuvre de la Constitution de 2014 à l'épreuve de la transition démocratique	476
a. La justice constitutionnelle : projet ambitieux et réalité en demi-teinte	477
b. Les instances constitutionnelles indépendantes : espoir de garantir les droits de l'Homme	482
Paragraphe 2 : Le statut de partenaire privilégié : un processus en cours.....	490
A. Vers un espace de valeurs partagées	492
a. La Conditionnalité politique renforcée	493
b. Le « droit mou » complémentaire.....	498
B. Vers un espace économique commun ?	504
a. L'Accord de Libre-échange Complet et Approfondi (ALECA), cadre de la convergence réglementaire	506
b. Les limites de la gouvernance publique en Tunisie	512
Conclusion du titre 2.....	518
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	520
CONCLUSION GENERALE	524
BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE.....	530
INDEX ALPHABÉTIQUE.....	553
ANNEXES.....	557
Annexe I : L'accord d'association entre la République tunisienne et l'Union européenne.....	557

Annexe II : : Carte géographique de l'Union européenne et ses voisins méditerranéens (Source : La documentation française 2007)	577
Annexe III : La Constitution de la République tunisienne du 27 janvier 2014	578

Titre : La question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne

Mots clés : Accord d'association – Union européenne – Tunisie – droits de l'Homme – Relations extérieures - Conditionnalité

L'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, signé le 17 juillet 1995, et entré en vigueur le 1er mars 1998, a fait de la clause du respect des droits de l'Homme de son article 2 l'« élément essentiel » de l'engagement des parties, bien qu'il s'agisse d'un accord international à vocation économique et commerciale. Dans le cadre d'un processus de partenariat euroméditerranéen lancé à Barcelone, l'Union européenne entend s'imposer comme acteur global, acteur dont la politique extérieure serait fondée sur la promotion et le respect des droits de l'Homme. Cette thèse examine les aspects juridiques de la question des droits de l'Homme dans la mise en œuvre de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, et ce dans une approche globale et transversale, notamment après la révolution survenue le 14 janvier 2011, et l'instauration de la deuxième République tunisienne. L'étude propose de dépasser la division traditionnelle entre les domaines de protection interne et externe afin d'analyser la dynamique de la conception juridique d'une conditionnalité « droits de l'Homme », à partir de l'étude de l'évolution des cadres institutionnel, normatif et politique dans la mise en œuvre de l'accord d'association. Adoptant une méthode critique et pragmatique, la présente recherche a permis d'analyser la problématique relative à la logique normative de la démarche européenne en tant que politique juridique de projection de ses valeurs, et de révéler ses ambiguïtés. Il en ressort une pratique mitigée, mettant en œuvre différents mécanismes de garantie des droits de l'Homme en vertu de l'accord d'association, au regard d'une application à géométrie variable de la conditionnalité de l'article 2 de l'accord et de la permanence des enjeux extra-juridiques. Cette situation impose constamment une redéfinition de l'approche du partenariat de façon à ce que la question des droits de l'Homme ne soit pas une simple projection ou externalisation des politiques internes de l'UE. De surcroît, il a été nécessaire de clarifier la normativité de la mise en œuvre de la conditionnalité « droits de l'Homme », notamment avec la nouvelle ère du partenariat et l'octroi du statut de partenaire privilégié à la Tunisie, octroi qui fait suite à l'épisode révolutionnaire. Il en va de la visibilité de l'action extérieure de l'Union européenne en tant qu'entité juridique, définie comme « puissance normative », capable d'influer efficacement sur le contenu et l'application des règles de droit international des droits de l'Homme.

Title : The question of Human rights in the implementation of the Association Agreement between Tunisia and the European Union

Keywords : Association Agreement – European Union – Tunisia – Human rights – External relations - Conditionality

Abstract : Despite its being an international agreement for economic and commercial purposes, the Association Agreement between Tunisia and the European Union, signed on 17 July 1995 and entering into force on 1st March 1998, made the human rights clause of its second article the essential element of both parties' commitment. As part of a Euro-Mediterranean partnership process launched in Barcelona, the European Union intends to establish itself as a global player whose foreign policy would be based on the promotion and respect of human rights.

This thesis examines the legal aspects of the human rights issue in the implementation of the Association Agreement between Tunisia and the European Union. It does so with a global and transversal approach, in particular, following the 14 January 2011 revolution in Tunisia and the transition to the second Republic of Tunisia.

The study proposes to go beyond the traditional division between the domains of internal and external protection, in order to analyse the dynamics of the legal conception of "human rights" conditionality. We explore the evolution of institutional, normative and political frameworks in implementing the Tunisia-EU Association Agreement. Through a critical and pragmatic methodology, the study has made it possible to analyse the normative logic of the European approach as a legal policy of projecting values, revealing the ambiguities of same.

Results show a mixed practice of different mechanisms guaranteeing human rights under the Association Agreement, according to a variable-geometry application of the conditionality of Article 2 and considering the permanence of extra-legal issues. This situation results in a constant redefinition of the partnership's approach so that the question of human rights is not merely a projection or an outsourcing of EU internal policies. Moreover, it was necessary to clarify the normativity of the implementation of « Human Rights » conditionality, especially given the new era of partnership and the granting of a privileged partner status to post-revolutionary Tunisia. At stake is the visibility of the European Union's external action as a legal entity, defined as a "normative power", capable of efficiently influencing the content and application of the rules of international human rights law.