

MAJALAT - Forum Société Civile de Bruxelles NOTE CONCEPTUELLE & RECOMMANDATIONS *Gouvernance et Etat de Droit*

Dans les pays voisins du Sud, la gouvernance et l'État de droit sont particulièrement faibles. Cette faiblesse est particulièrement marquée dans des domaines tels que la transparence, les libertés civiles, la liberté des médias, la participation et la responsabilité politique

. En conséquence, la responsabilité globale du gouvernement est faible et la prestation des services du secteur public ne répond pas aux attentes de la société civile et des citoyens. La bonne gouvernance et l'État de droit sont toutefois au cœur des relations de l'UE avec les pays du voisinage sud. L'amélioration de la gouvernance exige une stratégie intégrée à long terme fondée sur la coopération entre les institutions officielles et la société civile. La primauté du droit, la responsabilisation et la transparence sont des questions techniques et juridiques, mais aussi interactives pour produire un gouvernement légitime, efficace et largement soutenu par les citoyens, ainsi qu'une société civile forte, ouverte et capable de jouer un rôle positif en politique. L'inclusion de la société civile dans le suivi et l'évaluation des programmes de coopération a été reconnue par l'UE comme fondamentale pour leur mise en œuvre réussie. Toutefois, la politique de promotion de l'État de droit de l'UE a souvent été critiquée pour son inefficacité ou son intérêt personnel.

La gouvernance et la primauté du droit étant des notions complexes et à multiples facettes, deux principaux points de discussion ont été priorisés au cours du cycle d'activités de 2019 :

1. Rétrécissement de l'espace pour la société civile
2. Lutte contre la corruption

La présente note conceptuelle est le résultat des discussions qui ont eu lieu lors de l'atelier thématique sur la gouvernance et l'État de droit dans le voisinage méridional tenu à Lecce (Italie) en mai 2019 et des réflexions qui ont suivi le séminaire du Sud tenu à Tunis, en septembre 2019. Par la suite, afin d'affiner les recommandations issues du cycle d'activités de Majalat, un expert indépendant actif dans le secteur de la société civile dans les pays voisins du Sud a été recruté. Le principal objectif du travail effectué par l'expert était de mieux préciser et développer les recommandations à l'aide de dispositions, politiques, instruments, mécanismes et actions spécifiques de l'UE afin de rendre les recommandations opérationnelles et réalisables en précisant l'institution européenne ciblée - et, par conséquent, de mettre les recommandations en perspective avec les politiques communautaires dans le domaine thématique spécifique discuté.

Le contenu et le message politique du rapport ainsi que les recommandations n'ont pas été modifiés. Des points supplémentaires seront validés lors des discussions avec les participants lors du Forum civil de Bruxelles.



Points d'entrée

1. Rétrécissement de l'espace

« Rétrécissement de l'espace pour la société civile » est un terme utilisé pour décrire l'espace dont la société civile a besoin pour fonctionner mais qui est réprimé ou restreint, un espace qui doit être compris comme rétrécissant. C'est un terme inventé par les institutions internationales des droits humains, alors que de nombreux gouvernements adoptent des mesures et des politiques pour réduire l'activisme de la société civile et museler les voix critiques. Ce rétrécissement de l'espace est communément décrit comme le non-respect de trois droits fondamentaux : 1) la liberté d'association, 2) la liberté de réunion, et 3) la liberté d'expression. Cependant, il ne faut pas confondre le rétrécissement de l'espace avec une société civile moins active. Alors que l'espace se rétrécit, il peut y avoir plus d'OSC qui se forment et deviennent plus actives.

Outre la liberté d'expression et de réunion et la liberté d'association susmentionnées, il convient de prendre en compte d'autres critères pertinents quand on évalue l'espace donné à la société civile, notamment et plus précisément pour le droit à la liberté d'association, le droit de créer, de gérer et de fermer une association, et les critères suivants : a) accès au financement ; b) accès aux décideurs ; c) accès à l'information ; et d) libre circulation.

Toute atteinte à ces droits est considérée comme un espace de plus en plus restreint pour la société civile.

Dans le voisinage du sud, ces violations sont pratiquées par les gouvernements nationaux et comprennent des restrictions légales, des procès contre les OSC et les défenseurs des droits humains, des poursuites, des harcèlements judiciaires, des interdictions de voyager, le gel des avoirs, la montée des ONG gouvernementales (GoNGOs), des articles ad hoc publiés pour miner la crédibilité des OSC, la pression sur les journalistes indépendants, des campagnes publiques de diffamation, des infiltrations et des restrictions au militantisme/activisme.

Toutefois, si cela aurait pu être plus traditionnellement lié aux pays du voisinage sud et aux régimes autoritaires, le rétrécissement de l'espace s'étend également aux gouvernements démocratiques de l'UE. Par exemple, avec la criminalisation de la solidarité qui empêche la société civile d'intervenir lorsqu'il s'agit de migrants et de réfugiés arrivant en Europe.

1. Recommandation adressée aux délégations de l'UE dans la région et au groupe de pilotage interinstitutionnel (IISG) :

La nature indépendante des OSC est au cœur de la communication de l'UE COM(2012) 492, c'est pourquoi les délégations de l'UE sont invitées à :

- engager dès que possible des discussions avec de véritables OSC pour trouver un mécanisme concret adapté à chaque contexte national afin d'identifier les ONG du gouvernement.
- Parallèlement, chaque secteur des OSC renforcera les mécanismes d'égal à égal pour déterminer qui fait partie de la véritable société civile. Ensuite, les délégations de l'UE ainsi que la communauté internationale seront invitées à soutenir et à reconnaître cette autorégulation du secteur, comme c'est le cas de nombreuses initiatives d'autorégulation du secteur privé.
- Sur la base de ce processus, les feuilles de route européennes pour les OSC et d'autres documents internes sur la société civile devraient être mis à jour en conséquence.
- Enfin, l'IISG devrait organiser une réunion spécifique avec les Unités de l'Union européenne responsables des relations et des partenariats avec la société civile au niveau central pour soulever spécifiquement ces questions et les propositions du MAJALAT.



2. Recommandation aux délégations de l'UE en Israël, au Liban et en Jordanie, et au Parlement européen :

L'Union européenne doit redoubler d'efforts pour assurer l'accès et le financement des OSC locales en Palestine et, où qu'elles se trouvent, dans les camps de réfugiés palestiniens et syriens. Les mécanismes de financement existants devraient être promus et diffusés au niveau local. La situation dramatique prolongée des réfugiés palestiniens dans la région exige des initiatives diplomatiques permanentes de la part de l'UE. MAJALAT encourage l'UE à ne pas prendre prétexte des autres défis actuels dans la région (fragilité des Etats, stabilité sécuritaire, lutte contre le terrorisme, situation des réfugiés syriens, etc.) pour déclasser la priorité que méritent les populations palestiniennes en Palestine et ailleurs.

De plus, le fait que certaines OSC indépendantes en Europe et localement promeuvent des mesures de boycott contre Israël et les produits provenant des colonies ne devrait pas être utilisé comme un argument pour arrêter ou limiter le financement ou les visas. L'appel au boycott a toujours fait partie des moyens d'action démocratiques et pacifiques de la société civile. Même des États ont officiellement utilisé cette approche contre d'autres pays, par exemple de nombreux États membres européens, pour accroître la pression contre l'Afrique du Sud pendant l'apartheid. L'UE doit s'assurer vis-à-vis des gouvernements partenaires que les OSC ne sont pas soumises à des pressions et à des contre-mesures spécifiques en raison du choix qu'elles font en termes de stratégies d'action non violentes. De même, la désobéissance civile et pacifique sont des moyens d'action choisis par certaines organisations qui méritent d'être protégées et défendues par l'UE.

3. Recommandation à l'IISG et à l'autorité budgétaire de l'UE (CE et Parlement européen) :

Pour renforcer la capacité de la société civile à jouer pleinement son rôle de chien de garde indépendant en général et vis-à-vis de l'Union européenne, il est urgent d'améliorer l'impact stratégique des programmes de développement des capacités de l'UE en mettant l'accent sur les acteurs locaux et d'améliorer l'accès des OSC aux informations budgétaires officielles ;

4. Recommandation à l'IISG :

Conformément aux principes de Busan et à la lettre de mission adressée à M. Borrell par la nouvelle Présidente de la Commission, la transparence et la responsabilité mutuelle devraient être les fils conducteurs de tout le processus de programmation, des premières réflexions et analyses à la décision finale sur chaque programme pluriannuel et son financement. Pour ce faire, les services de l'UE concernés - principalement le SEAE et ses délégations, la DG DEVCO et la DG NEAR - devraient systématiquement et périodiquement mettre à disposition des informations pertinentes et utiles sur le processus et son développement - par exemple : annoncer les possibilités/les moyens pour la société civile de s'engager, en temps opportun.

5. Recommandation au SEAE :

Sur la base des dispositions existantes du Traité de Lisbonne sur la cohérence des politiques pour le développement, et compte tenu des priorités récentes fixées par la nouvelle Commission et des discussions en cours sur le nouvel instrument NDICI (objectif de 85% des dépenses pour les OMD), les droits humains la participation de la société civile et le genre doivent être progressivement intégrés dans chaque instrument externe et priorité de l'UE. Par conséquent, MAJALAT propose de travailler avec les dirigeants du SEAE et de la DG NEAR pour identifier un mécanisme institutionnel qui permettra aux OSC de surveiller les instruments et les politiques de lutte contre le terrorisme, la sécurité et l'exportation des armes dans la région du voisinage sud sur une base régulière et transparente.

6. Recommandation à l'IISG & MAJALAT

MAJALAT propose à l'IISG un processus spécifique et léger pour soit tester un rapport pilote en 2020 afin d'évaluer la situation pays par pays en matière de réduction de l'espace (si des ressources supplémentaires sont mises à disposition), soit développer un plan précis pour un tel rapport qui sera mis en œuvre lors d'une prochaine phase du MAJALAT.

Les pratiques exemplaires suivantes des OSC pourraient être suggérées, c.-à-d :



EuroMed Rights
EuroMed Droits
الأورو-متوسطية لحقوق
الإنسان ERMED

solidar



annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية



Ref



- Matrice de surveillance de l'environnement habitante mise en œuvre par l'ECNL
- Indice CIVICUS CSO
- Indice de genre de Social Watch

7. Recommandation à l'IISG :

MAJALAT propose à l'UE d'examiner et d'évaluer la faisabilité de l'utilisation de l'argent crypté dans les pays où l'accès au financement par les OSC locales est limité en raison de dispositions légales (surtout dans un contexte non démocratique).

8. Recommandation à la Commission de contrôle du Parlement européen sur le budget européen (COCOBU) :

Demander à l'UE d'appliquer les mêmes normes fiscales pour les subventions aux gouvernements et aux ONG en matière de TVA. A titre de référence, vous trouverez ci-après le rapport de la société civile européenne de 2005 pour la COCOBU, qui a donné lieu à une initiative de la Cour des comptes européenne.

9. Recommandations pour MAJALAT et la direction politique de l'UE (SEAE et affaires intérieures)

Compte tenu des nouvelles dispositions relatives à l'intégration des droits humains dans tous les instruments de relations extérieures et de l'évaluation en cours menée par l'UE sur "Protect Defenders", MAJALAT suggère de renforcer ses liens avec les réseaux spécialisés dans le domaine de la "protection des défenseurs des droits humains" tels que HRDN (European Human Right & Democracy Network), Amnesty International Europe ou Front Line Defenders.

La tendance actuelle de la communauté internationale est d'encourager l'asile ou la protection des défenseurs des droits humains au niveau régional. Cette approche pragmatique s'applique à la région du Moyen-Orient mais présente l'inconvénient de sous-estimer la capacité de plusieurs services de renseignement régionaux (Egypte, Israël, Turquie, Arabie Saoudite, Iran, etc.) à traquer et menacer les défenseurs des droits humains dans toute la région. Par conséquent, MAJALAT demande à l'UE d'offrir des facilités aux défenseurs des droits humains de la région pour qu'ils s'installent dans l'Union européenne.

L'UE fournit des visas de courte durée (3 à 6 mois pour le moment) ou des visas plus longs pour l'asile (2 ans) afin de protéger les défenseurs des droits humains (DDH) en danger. Mais la demande d'asile de nombreux défenseurs des droits humains équivaut souvent à une situation de "non-retour" dans le pays. Par conséquent, MAJALAT propose à l'UE d'analyser la possibilité d'accorder des visas pour une durée d'un an aux défenseurs des droits humains en danger de la région du voisinage sud.

2. Corruption

Malgré les changements politiques qui ont secoué la région sud-méditerranéenne il y a sept ans, l'espoir pour ces pays de lutter contre la corruption et de mettre fin à l'impunité n'a pas encore vu de progrès. Au contraire, la majorité des pays du Sud de la Méditerranée n'ont pas répondu à la volonté des peuples de construire des systèmes démocratiques permettant une plus grande transparence et une plus grande responsabilité. Les indicateurs de corruption restent malheureusement obstinément élevés. La corruption politique reste un défi central : de nouvelles formes de corruption sont mises en place pour maintenir la classe politique au pouvoir et un système immunitaire institutionnalisé qui empêche les citoyens de combattre a été mis en place. La corruption politique détruit la volonté politique de s'attaquer au problème, ce qui fait obstacle à une véritable percée dans les efforts de lutte contre la corruption, malgré la disponibilité d'outils, d'un environnement juridique et d'organes nationaux officiels de lutte contre la corruption. En l'absence d'une volonté politique forte de lutter contre la corruption dans le secteur public, les pays de la région sapent également les droits politiques de leur population. A



cet égard, une analyse croisée avec les données sur la démocratie mondiale fournies par Transparency International révèle un lien entre la corruption et la santé des démocraties : les résultats indiquent que les pays où la presse et la société civile sont le moins protégées ont tendance à avoir les pires taux de corruption.

En l'absence d'une stratégie efficace de lutte contre la corruption, d'une véritable collaboration entre les acteurs internes et externes, de freins et contrepoids ou de droits politiques en place pour contester les tendances autocratiques, les efforts de lutte contre la corruption seront constamment sapés. Pour que la région puisse remplir une partie de ses engagements en matière de lutte contre la corruption en collaboration avec l'UE, les recommandations suivantes ont été suggérées par les participants :

1. Recommandations au SEAE, à la DGNEAR et au Parlement européen

La discussion en cours sur le nouvel instrument unique (NDICI) et le processus de programmation suivant doivent renforcer les mécanismes internes de l'UE pour promouvoir les meilleures pratiques, identifier les mauvaises pratiques et sanctionner les institutions et les personnes responsables de mauvaise gestion et de corruption impliquant un financement communautaire dans les relations extérieures. Cette période offre une occasion unique pour l'UE et les OSC de faire progresser cet important programme pour les citoyens de l'UE et des pays partenaires. Une volonté politique de haut niveau doit diriger le processus. L'absence de résultats concrets en deux ans (une fois la programmation achevée) pourrait conduire à la conclusion que le leadership institutionnel et politique européen faisait défaut et devrait être dénoncé haut et fort par les OSC au sein et en dehors de l'UE.

Plus précisément, il est demandé à l'UE d'être plus proactive dans ses contrôles financiers et d'audit vis-à-vis des institutions publiques des pays partenaires qui canalisent les ressources de l'UE (indépendamment des instruments). Dès qu'il existe des doutes légitimes du côté de l'UE, un mécanisme de contrôle rapide devrait être mis en place. Des informations détaillées sur les budgets de l'UE, les subventions et les crédits mixtes destinés aux institutions publiques doivent être publiés sur le site web de la délégation de l'UE. Les livres de travail de chaque entité devraient être accessibles aux OSC et aux journalistes sur simple demande. Les procédures de passation des marchés publics devraient être divulguées périodiquement pour chaque appui budgétaire de l'UE. L'information sur les achats devrait également être accessible. Les OSC devraient être invitées à se joindre aux mécanismes de suivi qui négligent les marchés publics.

2 Recommandation pour le SEAE, DG NEAR & CESE

L'Union européenne appelle de plus en plus le secteur privé à entrer dans le cadre de l'aide par le biais d'instruments de financement mixte qui visent essentiellement à garantir et à subventionner les investissements privés (par le biais de la BEI par exemple). Par conséquent, l'appui budgétaire est de plus en plus orienté vers des investissements mixtes avec un résultat final qui doit inclure l'"impact", réorientant l'investissement vers des infrastructures louables. Cette approche est alignée sur le concept national de "Green New Deal pour les économies européennes". Dans ce contexte en évolution, MAJALAT appelle le SEAE et la DGNEAR à créer un espace ouvert pour que les OSC puissent suivre ces nouvelles modalités et les opportunités concrètes pour la société civile de prendre part à ces mécanismes en tant qu'acteurs importants pour la justice sociale.

3. Recommandations au SEAE et à la DG NEAR

Les négociations en cours sur les instruments et la prochaine programmation (à commencer par la révision en cours des priorités actuelles - 2019) devraient être utilisées par l'UE pour renforcer les outils de suivi de la mise en œuvre des accords de voisinage Sud avec une attention particulière sur trois aspects qui méritent une évaluation et un suivi appropriés : la bonne gouvernance des fonds communautaires, la lutte contre la corruption par le biais de l'appui budgétaire et la transparence vis-à-vis des OSC de la société civile et des journalistes.



4. Recommandations au SEAE et au Président de la nouvelle Commission

Le SEAE est invité à utiliser/étendre le récent mécanisme de l'UE contre les personnes responsables de violations des droits humains (qui permet de traquer et d'interdire ces personnes en Europe), aux personnes qui fuient leur pays pour corruption (une fois qu'il est officiellement établi par les autorités nationales et la justice). En effet, de nombreux dirigeants corrompus s'installent ensuite en Europe et réinvestissent leurs actifs corrompus dans l'économie européenne. Dans le même esprit, l'UE devrait vérifier que ces personnes corrompues se voient refuser à titre préventif l'accès aux visas dorés offerts par quelques États membres européens (voir section spécifique ci-après).

5. Recommandations à l'intention des dirigeants de la CE et des États membres

Le Haut Représentant de l'UE est invité à faire pression auprès de ses pairs au sein du Collège du Commissaire pour une meilleure gouvernance et une plus grande transparence dans la publication des noms des citoyens qui ont obtenu un visa doré. Cette modalité actuelle accroît la méfiance des citoyens en Europe et dans les pays voisins à l'égard de la politique de deux poids, deux mesures et de l'État de droit au sein de l'UE.

6. Recommandation au SEAE

En ce qui concerne les violations des droits humains commises par les institutions publiques et les gouvernements, l'UE est encouragée à utiliser un ensemble progressif de sanctions, en commençant par une approche "moins pour moins" qui consiste à réduire de 10% les enveloppes des pays comme un signal politique envoyé aux autorités avant d'activer la disposition plus officielle de "suspension des droits humains" associée à chaque instrument national mais qui est en pratique très longue et complexe à activer. D'autres mesures intermédiaires pourraient être identifiées pour renforcer la capacité de l'UE à mettre en œuvre ses propres dispositions et décisions politiques (voir la lettre de mission du président de la Commission à HR J. Borrel).

7. Recommandations au SEAE et aux délégations de l'UE

- La contribution de la société civile est fondamentale pour inciter les gouvernements à adopter des lois visant à protéger les dénonciateurs et l'UE est invitée à accorder une attention et un soutien particuliers à ces initiatives.

- Certains participants ont souligné qu'il existe parfois des lois, mais qu'elles ne sont pas pleinement ou correctement appliquées, mais qu'elles servent plutôt de couverture pour être présentées aux organisations internationales. C'est pourquoi le processus de suivi des OSC est fondamental pour promouvoir une mise en œuvre efficace.

- L'UE est invitée à soutenir et à promouvoir le travail accompli par ces organisations au niveau national.

- La nouvelle directive interne de l'Union européenne sur les dénonciateurs donne également aux délégations de l'UE un élan intéressant pour faire pression en faveur d'initiatives similaires avec les pays partenaires.

8. Recommandations au SEAE, à la DG Justice, à la DGNEAR et à l'OCDE

- L'UE devrait fournir un soutien technique aux pays partenaires lorsqu'il s'agit de recouvrement d'avoirs, par le biais d'une nouvelle initiative de l'UE visant à mobiliser les meilleures pratiques et normes existant au niveau international. Cette initiative devrait inclure des procédures normalisées s'appliquant dans différents contextes.

- Lorsqu'un pays partenaire engage des procédures officielles de recouvrement d'avoirs auprès d'un pays européen, la délégation de l'UE devrait renforcer rapidement les capacités des institutions nationales impliquées dans ces processus de recouvrement (c'est-à-dire le secteur judiciaire).

- L'UE pourrait prendre une initiative politique pour évaluer les voies de transfert d'argent de la région MENA vers l'UE.

Cette publication a été réalisée avec le soutien financier de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de Majalat et ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'Union européenne.

