

Public

amnesty international

Index AI : EUR 01/009/2008 – ÉFAI

**Union européenne : relever le défi de la
protection des défenseurs des droits humains**

INTRODUCTION

En juin 2004, l'Union européenne a adopté un texte intitulé Garantir la protection – Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme (Orientations¹). Le but des Orientations est de « *faire des suggestions concrètes permettant d'améliorer l'action de l'UE* » en faveur des défenseurs des droits humains. Ces Orientations concrétisent de façon remarquable la volonté affirmée de l'UE et des États membres de promouvoir les principes de la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme dans leurs relations avec les pays extérieurs à l'UE. Elles pourraient être réellement aptes à changer les choses, si elles sont mises en œuvre sans réserve. Le fait qu'elles ont été approuvées par tous les pays membres fournit à l'UE une base solide pour l'élaboration d'une véritable politique commune en matière de droits humains.

Les Orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits humains

Les Orientations proposent toute une série d'actions permettant à l'UE de soutenir et de protéger les défenseurs des droits humains. Citons les suivantes :

Missions de l'UE

Les missions ont un rôle important à jouer dans la concrétisation de la politique de l'UE envers les défenseurs des droits humains. Selon les Orientations, dans beaucoup de pays tiers, les missions de l'UE, qui constituent la principale interface entre les États membres et les défenseurs des droits humains présents sur le terrain, devraient adopter une attitude préventive dans ce domaine. Les Orientations prévoient que les missions de l'UE peuvent agir, par exemple, en établissant une coordination, en échangeant des informations sur les défenseurs des droits humains, en gardant le contact avec eux, en suscitant une reconnaissance publique de leur travail et en observant des procès.

La situation des défenseurs des droits humains doit faire l'objet d'un suivi de la part des missions de l'UE et de rapports réguliers, tant sur le cadre institutionnel dans lequel œuvrent les défenseurs des droits humains que sur les menaces ou agressions visant leur personne. Ces rapports devraient contenir des recommandations au groupe de travail Droits de l'homme du Conseil de l'UE (COHOM) en vue d'éventuelles actions de l'UE, condamnant

notamment les menaces et les attaques contre les défenseurs des droits de l'homme, et en vue de démarches et de déclarations publiques dans les situations où les défenseurs des droits humains courent un risque immédiat ou grave. Le COHOM et d'autres groupes de travail devraient se charger de répertorier les situations qui demandent une réaction de la part de l'UE et décider du type d'action à mener ou, le cas échéant, faire des recommandations au Comité politique et de sécurité du Conseil.

Représentants de l'UE

Selon les Orientations, quand des représentants de l'UE se rendent dans des pays tiers, ils rencontrent, le cas échéant, les défenseurs des droits humains et interviennent auprès des autorités sur des cas individuels. La situation des défenseurs des droits humains est un élément des dialogues politiques qui devront permettre à l'UE de manifester son soutien aux défenseurs des droits humains et – encore une fois – d'exposer ses préoccupations concernant des cas individuels.

Soutien concret

Enfin, les Orientations prévoient un soutien concret aux défenseurs des droits humains grâce aux programmes de développement socio-économique de l'UE et de certains États membres. Cela peut se traduire par un soutien financier qui sera consacré aux campagnes de renforcement des capacités ou de sensibilisation des défenseurs des droits humains et à la création de réseaux internationaux de défenseurs des droits humains ; il faut aussi veiller à ce que les défenseurs des droits humains puissent avoir accès à des financements venus de l'extérieur.

En juin 2006, sous la présidence autrichienne, l'UE a publié sa première évaluation de la mise en œuvre des Orientations (Évaluation autrichienneⁱⁱ). L'étude menée par l'Autriche a fait le bilan des progrès accomplis et élaboré une série de recommandations en vue de la mise en œuvre complète et effective des Orientations. Tous les acteurs concernés de l'UE ont été invités à mettre en œuvre les 64 recommandations émises dans ce document.

Depuis l'adoption des Orientations, Amnesty International a continué son travail de suivi relatif à leur application afin de contribuer à ce qu'elles soient effectivement et complètement appliquées. En mai 2007, Amnesty International a publié un rapport qui évaluait la mise en œuvre des

Orientations sur la base de recherches effectuées dans huit pays au cours de l'année 2006. La principale conclusion de l'organisation était, que malgré les nombreuses initiatives utiles des présidences successives de l'UE pour promouvoir les Orientations, celles-ci n'étaient pas encore suffisamment utilisées sur le terrain quand se posait la question du soutien et de la protection que l'UE veut apporter aux défenseurs des droits humains. Le tableau d'ensemble était incomplet, et il restait à systématiser la mise en œuvre des Orientations et à en faire une priorité. Le problème le plus pressant était celui de la mise en œuvre au niveau national. Pour ce faire, il fallait réunir les efforts conjugués des institutions européennes (présidence et Commission), mais aussi des États membres.

Les conclusions et recommandations du rapport publié par Amnesty International en mai 2007 restent entièrement valables. Le présent document a pour but de réitérer ces recommandations et de susciter de nouvelles actions efficaces, systématiques et régulières de soutien et de protection des défenseurs des droits humains,

- en décrivant en détail de bonnes initiatives dans le domaine de la mise en application des Orientations qui devraient être largement reprises ailleurs ;
- en analysant les enseignements relatifs aux répercussions qui peuvent être appliqués avec succès ailleurs ;
- en recensant les raisons le plus souvent invoquées par des diplomates de l'UE pour ne mener aucune action en faveur des défenseurs des droits humains, et en y répondant ;
- en mettant en évidence les principaux défis auxquels l'UE fait face dans l'application future des Orientations.

Ce livret est destiné à des professionnels directement impliqués dans la mise en œuvre des Orientations : le personnel des missions de l'UE, des ministères des Affaires étrangères dans les capitales, des représentations permanentes des États membres ainsi que des institutions européennes à Bruxelles. Il peut toutefois également se révéler utile aux défenseurs des droits humains et à d'autres membres des organisations non gouvernementales (ONG).

La Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits humains

Les défenseurs des droits humains sont en première ligne de la défense et de la promotion des droits humains et, en cette qualité, ils risquent tout particulièrement d'être la cible d'attaques et de manœuvres d'intimidation. Reconnaisant le besoin de mieux protéger les défenseurs des droits humains, les Nations unies ont désigné en 1985 un groupe de travail chargé de rédiger un instrument international dans ce domaine. Après treize années de négociations, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté, le 9 décembre 1998, un texte généralement appelé la Déclaration sur les défenseurs des droits humainsⁱⁱⁱ. Cette année marque le 10^e anniversaire de l'adoption de cette déclaration.

Les Nations unies considèrent comme défenseur des droits humains tout individu qui, individuellement ou en association avec d'autres, œuvre pacifiquement pour la promotion et la protection des droits humains. *« Néanmoins, ce qui caractérise le mieux un défenseur des droits de l'homme, ce n'est ni son titre ni le nom de l'organisation pour laquelle il travaille mais plutôt la nature du travail qu'il accomplit. »* Par conséquent, selon les Nations unies, les défenseurs des droits humains ne sont pas seulement *« ceux dont le travail quotidien consiste précisément à promouvoir et à protéger les droits de l'homme^{iv} »*, mais aussi les avocats, les syndicalistes, les journalistes, les enseignants, les médecins, les juges, les policiers, les personnalités politiques, entre autres, qui œuvrent en faveur de la promotion et de la protection des droits humains.

Les droits des défenseurs des droits humains

« Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international^v. » Les défenseurs des droits humains ont le droit de se réunir pacifiquement, de former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de diffuser des informations sur les droits humains, d'attirer l'attention du public sur des violations de ces droits, de disposer d'un recours effectif en cas de violation de ces droits, d'offrir une assistance juridique, de s'adresser sans restriction aux organes internationaux et de communiquer avec eux, ainsi que de solliciter, recevoir et utiliser des ressources.

La mission des États de protéger les défenseurs des droits humains

Les États doivent protéger, promouvoir et mettre en application l'ensemble des droits humains et des libertés fondamentales. Ils doivent prendre des mesures appropriées sur les plans législatif et administratif, entre autres, pour veiller au respect des droits énoncés dans la déclaration, mener sans délai des enquêtes impartiales sur les allégations de violations des droits humains et protéger les défenseurs de ces droits contre toute violence, menace, représailles, discrimination, pression ou autre action arbitraire dans le cadre de leur action.

Les Orientations – la protection dans la pratique

Des États membres et des institutions de l'UE ont pris un certain nombre d'initiatives excellentes en vue de la protection et de la promotion des droits humains dans des pays tiers. Le présent chapitre recense 10 initiatives dignes d'éloges qui ont été prises depuis l'adoption des Orientations. Les pratiques ont été divisées en « *mesures structurelles* » qui concernent des politiques et des processus, et « *actions pratiques* » qui concernent des initiatives plus concrètes ou tangibles sur le terrain.

Mesures structurelles

1. Pays-Bas. Les défenseurs des droits humains et la politique extérieure

En 2001, les Pays-Bas ont désigné les défenseurs des droits humains comme groupe prioritaire dans leur politique extérieure en matière de droits humains. Le soutien aux défenseurs des droits humains – « *les personnes qui ont le courage d'élever la voix* » – a été réitéré dans la politique énoncée en novembre 2007, date à laquelle la mise en application concrète des Orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits humains a été définie comme une priorité^{vi}. Citons parmi les actions énoncées dans cette politique :

- Des actions de promotion en vue de protéger les défenseurs des droits humains au sein de l'UE – soumettre des cas individuels dans le cadre du dialogue politique ; évoquer la situation des défenseurs des droits humains et de leurs organisations lors des contacts bilatéraux et des visites, quel que soit le pays concerné ; organiser des rencontres entre des défenseurs

des droits humains et le ministre des Affaires étrangères à l'occasion de visites dans différents pays ; enfin, accorder des financements ciblés.

- Les ambassades des Pays-Bas organiseront des rencontres avec des défenseurs locaux des droits humains chaque année, le 10 décembre, en collaboration avec d'autres missions de l'UE.
- La création de la « *Tulipe des défenseurs des droits humains* », un prix décerné chaque année à une personne ayant fait preuve d'une « *force morale exceptionnelle* ». Des engagements spécifiques et publics au niveau de la politique nationale contribueront à ce que les Pays-Bas prennent des initiatives concrètes pour soutenir et protéger les défenseurs des droits humains, non seulement en favorisant l'action en leur faveur et en la justifiant, mais aussi en instaurant une obligation de rendre des comptes devant le Parlement néerlandais et la société civile.

2. Népal – Le lancement de stratégies locales de mise en œuvre

Des missions de l'UE au Népal ont mis au point une stratégie locale d'application des Orientations après avoir consulté des défenseurs locaux des droits humains et des ONG agissant dans ce domaine^{vii}. Cette stratégie, qui a été officiellement lancée le 10 octobre 2007^{viii}, comprend les mesures suivantes :

- Traduire les Orientations et la stratégie en népalais. Les versions anglaise et népalaise de la stratégie ont été diffusées sur le site Internet de l'ambassade du Royaume-Uni^{ix}.
- Diffuser aux défenseurs des droits humains des informations sur les Orientations lors de visites dans les districts.
- Élargir les contacts avec les défenseurs des droits humains.
- Faire connaître les démarches et les déclarations de l'UE.
- Contribuer à un mécanisme de « lieu sûr » pour les défenseurs des droits humains en grand danger.
- Mettre en place un groupe de travail de l'UE chargé de coordonner la mise en œuvre des Orientations. (Le groupe de travail s'est déjà réuni).

La publication d'une stratégie locale contribue à établir un consensus et à sensibiliser les missions de l'UE à l'importance du soutien apporté aux défenseurs des droits humains et aux actions à mener. Elle sensibilise également les défenseurs locaux des droits humains aux engagements pris par l'UE, ce qui les aidera à établir des contacts avec celle-ci en cas de besoin. Enfin, elle fait connaître aux autorités et à la société le soutien de l'UE aux défenseurs des droits humains.

3. Guatémala – Les contacts et le suivi au niveau du pays

Des missions de l'UE au Guatemala ont désigné un « *groupe de filtrage* » composé des chefs de mission adjoints des ambassades du Royaume-Uni et des Pays-Bas ainsi que du consul général de Finlande. En janvier 2008, ce groupe a été élargi à des représentants de la délégation de la Commission européenne et de l'ambassade de Suède. Le « *groupe de filtrage* » :

- reçoit et examine les allégations de violations des droits des défenseurs des droits humains et recueille des informations complémentaires auprès des autorités, le cas échéant ;
- soumet des cas, avec des recommandations en vue d'une action, aux chefs de mission adjoints. Ceux-ci transmettent quant à eux les cas à leur supérieur en vue d'un examen et d'une prise de décision.

En février 2007, le groupe a rassemblé des informations sur six cas que les chefs de mission de l'UE ont ensuite soumis au ministère guatémaltèque de l'Intérieur.

En désignant un groupe de filtrage composé de missions de l'UE disposant des moyens et de la détermination nécessaires, l'UE a mis en place un mécanisme en vue d'assurer un suivi et un examen réguliers de la situation des défenseurs des droits humains. Ce groupe, qui constitue un point de contact clair et stable pour les défenseurs des droits humains, facilite leur communication avec les missions de l'UE.

Action concrète

4. Israël. Intégrer au dialogue politique les questions relatives aux défenseurs des droits humains et des cas individuels

En novembre 2006, la troïka^x de l'UE à Tel Aviv a entendu des communications d'ONG européennes et locales concernant la pratique israélienne de la détention administrative^{xi} et des cas de Palestiniens employés par des organisations locales et ayant été placés en détention. Par la suite, en février 2007, l'UE a renforcé la pression au niveau international en évoquant cette question, ainsi que le cas de deux défenseurs des droits humains détenus depuis mai 2005, auprès du gouvernement israélien dans le cadre du groupe de travail informel israélo-européen sur les droits humains. Les deux défenseurs des droits humains ont été libérés dans les trois mois qui ont suivi. En octobre 2007, après avoir reçu des informations transmises par des ONG

européennes et locales, l'UE a évoqué dans le cadre de la sous-commission israélo-européenne sur le dialogue politique des cas de détention administrative et de restrictions à la liberté de mouvement des défenseurs des droits humains. Parmi ces cas figurait celui du directeur général de l'organisation palestinienne de défense des droits humains Al Haq, soumis à une interdiction de voyager depuis mars 2006. Des contacts avec des organisations et des défenseurs des droits humains ont permis à l'UE d'obtenir des informations détaillées et utiles sur des violations commises contre des défenseurs des droits humains. En évoquant régulièrement des questions et des cas individuels dans le cadre du dialogue politique, l'UE peut veiller à ce que ses sujets de préoccupation relatifs aux défenseurs des droits humains soient pris en compte.

5. Tunisie. Des cas individuels évoqués au plus haut niveau

Peu après son élection, le président français Nicolas Sarkozy a renforcé les pressions exercées au niveau international en faveur de Mohammed Abbou, dont il a évoqué le cas auprès du président tunisien à l'occasion d'une visite en Tunisie les 10 et 11 juillet 2007. Mohammed Abbou avait été placé en détention en avril 2005, en partie à cause d'articles dans lesquels il critiquait les autorités et condamnait les tortures infligées en Tunisie. Lorsque des journalistes lui ont demandé s'il avait parlé des droits humains avec le président tunisien, le président Sarkozy a répondu : « *Le président Ben Ali est le premier à reconnaître qu'il y a des tas de choses à améliorer. Nous en avons parlé, nous avons parlé de cas particuliers^{xii}* », dont celui de M. Abbou. Ce cas a également été évoqué avec son homologue tunisien par la secrétaire d'État chargée des Affaires étrangères et des Droits de l'homme, qui faisait partie de la délégation accompagnant le président Sarkozy. M. Abbou a été libéré, avec 21 autres détenus, moins de quinze jours plus tard, le 24 juillet, à la faveur d'une amnistie proclamée pour le 50^e anniversaire de la République tunisienne, plus d'un an avant l'expiration de sa peine de trois ans et demi d'emprisonnement. Interrogé sur les interventions qui auraient pu faciliter sa remise en liberté, M. Abbou a déclaré : « *La visite du président [français] Sarkozy, qui a évoqué directement ma situation, a certainement joué un rôle^{xiii}*. »

L'évocation de cas individuels au plus haut niveau – le niveau présidentiel – démontre clairement à quel point les États membres se préoccupent des défenseurs des droits humains et garantit que ces sujets de préoccupation se voient accorder autant d'intérêt que d'autres questions. Chercher à atteindre

les présidents des pays tiers est efficace, car ce sont eux qui ont généralement le pouvoir d'obtenir une amélioration de la situation des défenseurs locaux des droits humains.

6. Chine. Une action suivie et diversifiée

Hu Jia et son épouse, Zeng Jinyan, militants chinois de la lutte contre le sida, ont été placés en résidence surveillée de mars 2006 à février 2007, et à nouveau depuis mai 2007.

- En juin 2007, la présidence allemande de l'UE a effectué une démarche relative au traitement qui leur est réservé.
- En juillet et en août, un diplomate britannique leur a rendu visite à leur domicile et a fait une déclaration aux médias au sujet de la situation des défenseurs chinois des droits humains.
- En octobre, l'UE a abordé leur cas dans le cadre du dialogue sur les droits humains entre la Chine et l'UE en demandant au gouvernement chinois « *de les libérer immédiatement tous les deux ou, à tout le moins, de ne pas leur infliger de mauvais traitements en détention* ».
- En novembre, l'ambassadeur néerlandais pour les droits humains a de nouveau évoqué le maintien en détention de ce couple auprès des autorités chinoises.
- Le Parlement européen a présenté la candidature de Hu pour le prix Sakharov en 2007.
- Lorsque la police est venue chercher Hu Jia à son domicile le 27 décembre, le président du Parlement européen a fait une déclaration publique^{xiv} et le Parlement européen a adopté une résolution^{xv} dans laquelle il dénonçait la détention de cet homme et réclamait sa libération.
- L'UE a de nouveau soumis le cas de Hu aux autorités chinoises au début de 2008.
- Le 17 janvier 2008, le ministre néerlandais des Affaires étrangères a dénoncé publiquement dans un discours les violations des droits humains dont Hu était victime.
- Le 17 mars 2008, dans une déclaration, la présidence de l'UE a exprimé sa profonde préoccupation à propos du maintien en détention de Hu Jia. Elle a appelé les autorités chinoises à le libérer, ainsi que d'autres personnes détenues pour avoir dénoncé des atteintes aux droits humains ou manifesté contre de telles violations, et à ne pas procéder à de nouvelles arrestations pour des motifs similaires^{xvi}.

- Des représentants de huit missions de l'UE ont tenté d'assister à l'audience à l'issue de laquelle Hu a été condamné, en avril 2008.

Ces actions démontrent la manière dont les institutions de l'UE et les États membres ont agi régulièrement et avec une intensité croissante en faveur d'un défenseur des droits humains en danger.

7. Iran. Déclarations publiques de la présidence de l'UE

L'UE a régulièrement fait des déclarations publiques à propos des défenseurs des droits humains en Iran. Cinq déclarations ont été publiées en 2006, quatre en 2007, et une en 2008 au moment de la rédaction du présent rapport. Elles concernaient des journalistes, des femmes défenseuses des droits humains, des syndicalistes, des étudiants et des enseignants. L'UE a exprimé sa préoccupation à propos de l'arrestation et de l'incarcération de défenseurs des droits humains, de procès inéquitables, des mauvais traitements infligés en détention aux défenseurs des droits humains ainsi que de l'interdiction d'organisations de défense de ces droits. Elle a également demandé que des défenseurs des droits humains soient libérés, que ceux qui en ont besoin puissent recevoir des soins médicaux, que les procédures engagées contre des défenseurs des droits humains soient interrompues, que des enquêtes sur les violations des droits fondamentaux infligées à des défenseurs des droits humains soient ouvertes ; elle est allée jusqu'à réclamer la modification de certaines lois les concernant. L'UE a fait référence aux traités internationaux relatifs aux droits humains, et notamment à la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits humains.

Elle a consulté des défenseurs des droits humains lors de la rédaction de ces déclarations, qui ont été traduites en persan et évoquées par les médias locaux. Les autorités iraniennes ont parfois protesté auprès de l'UE en raison de ces déclarations dont les défenseurs des droits humains estiment qu'elles ont eu des effets positifs. L'un d'entre eux a déclaré : « *On a l'impression que la République islamique prendrait des mesures plus dures pour violer les droits humains et réprimer les dissidents en l'absence de considérations liées aux relations extérieures et internationales*^{xvii}. »

Les déclarations publiques sont un soutien moral pour les défenseurs locaux des droits humains en danger, elles renforcent la visibilité des violations dont ils sont victimes et agissent en faveur de l'obligation pour les auteurs de tels actes de rendre des comptes.

8. Guatémala. Réunion publique et déclarations des missions de l'UE

Le 28 juin 2007, des missions de l'UE, en collaboration avec des défenseurs locaux des droits humains et le bureau du Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, ont organisé une réunion publique pour attirer l'attention sur les attaques visant les défenseurs des droits humains. Les ambassadeurs du Royaume-Uni et des Pays-Bas ont prononcé des discours. D'autres ambassadeurs de l'UE, celui des États-Unis, les ambassadeurs de plusieurs pays d'Amérique latine et des journalistes ont assisté à cette réunion. Des responsables gouvernementaux guatémaltèques étaient également présents, notamment le ministre de l'Intérieur qui a condamné les attaques contre les défenseurs des droits humains. Le 12 juillet 2007, les missions de l'UE ont publié une déclaration affirmant leur préoccupation à propos des attaques et insistant sur la nécessité pour les institutions guatémaltèques de renforcer la protection des défenseurs des droits humains et de mettre un terme à l'impunité. Cette déclaration a été reprise le lendemain dans la presse locale. Bien que personne n'ait été traduit en justice pour les violations commises, les défenseurs des droits humains estiment que ces actions ont entraîné une diminution des attaques dans les mois qui ont suivi. En rendant plus visibles les préoccupations suscitées par les attaques contre les défenseurs des droits humains, on donne au message une portée qui lui permet d'atteindre les auteurs avérés ou potentiels de violations des droits des défenseurs des droits humains. Cette pratique a un effet dissuasif en aggravant le coût politique en cas de persistance de ces attaques.

9. Zimbabwe. Participation à des manifestations et observation de procès

Au Zimbabwe comme dans d'autres missions de l'UE, la délégation de la Commission européenne a nommé un « *point de contact* » pour les défenseurs des droits humains. Ce membre du personnel de la délégation reste en contact avec un « *réseau stratégique* » de défenseurs zimbabwéens des droits humains. Il joue un rôle actif dans l'élaboration de la stratégie de mise en application au niveau local, définie dans les Orientations de l'UE. En collaboration avec d'autres missions de l'UE, le point de contact participe aux manifestations et aux réunions organisées par les défenseurs des droits humains ; il observe des procès, entre autres événements, le cas échéant. En 2007, par exemple, sa présence a été requise à l'aéroport pour surveiller le

départ de deux avocats qui craignaient d'être l'objet de violences avant leur participation à une réunion de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

- Le 7 mai 2007, le point de contact a assisté à une audience du procès de deux avocats qui avaient été arrêtés de manière arbitraire le 4 mai. Selon un défenseur zimbabwéen des droits humains^{xviii}, bien que le magistrat ait reçu des instructions contraires, il a libéré sous caution les deux avocats en raison de la présence d'observateurs appartenant au personnel diplomatique. Il craignait, semble-t-il, qu'on lui refuse l'entrée en Europe à l'avenir. Le point de contact a également observé une manifestation d'avocats, le 8 mai 2007, au cours de laquelle des manifestants ont été frappés. Le rapport sur ces deux cas a été diffusé auprès des chefs de mission de l'UE, et le responsable de la délégation de l'UE s'en est servi pour exprimer sa préoccupation aux autorités zimbabwéennes.

Cette présence constitue un soutien moral pour les militants, et exerce un effet dissuasif sur d'autres atteintes aux droits humains.

10. Russie. Action concernant l'encadrement juridique des ONG

Les présidences successives de l'UE ont exercé des pressions à propos de la loi russe sur les ONG. Cette loi, entrée en vigueur en avril 2006, impose aux ONG des obligations trop contraignantes en matière de rapport d'activités et confère aux autorités des pouvoirs excessifs de contrôle de leur action. En octobre 2006, en vertu de cette loi, un tribunal russe a ordonné la dissolution de la Société d'amitié russo-tchétchène (RCFS), qui a pris ouvertement la défense des victimes de violations des droits humains en Tchétchénie. En février 2007, l'UE a adressé au Conseil permanent de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) une déclaration qui affirmait que l'interdiction de la RCFS montrait que la loi « [pouvait] être appliquée de façon arbitraire^{xix} ». L'UE a exprimé sa préoccupation à propos de cette loi lors des consultations sur les droits humains en mai et en octobre. Lors de la réunion d'octobre, la Russie aurait reconnu que la loi « n'était pas idéale^{xx} ». Selon un diplomate, « l'UE a insisté pour que la loi sur les ONG soit amendée et son application clairement réglementée afin d'empêcher les abus^{xxi}. »

AVOIR UNE INFLUENCE : LES CONCLUSIONS À TIRER

Après avoir évalué les actions entreprises par l'UE et les États membres en faveur de la protection des défenseurs des droits humains, Amnesty International estime que les huit conclusions suivantes peuvent être tirées.

1. Des contacts suivis et des consultations avec les défenseurs des droits humains

Des contacts suivis avec les défenseurs locaux des droits humains permettent des actions efficaces. Ils permettent à l'UE de déterminer les situations dans lesquelles une « action préventive » – par exemple la présence de représentants de l'UE – peut influencer le cours des choses. Ils sont essentiels pour permettre à l'UE d'être informée en temps utile des violations des droits humains et de consulter les défenseurs de ces droits sur les actions à entreprendre ainsi que pour connaître les réactions. Ils permettent également à l'UE de recueillir des informations détaillées de première main sur les violations, ce qui est primordial pour faire face aux autorités locales.

2. Les actions publiques et la communication des résultats aux défenseurs des droits humains

Les actions publiques sont un soutien moral pour les défenseurs des droits humains ; elles contribuent à renforcer leur légitimité et celle de leurs activités. Citons au nombre de ces actions les déclarations publiques, les déclarations et communiqués de presse dans les langues locales, les articles de presse encourageants, l'observation de procès, la participation à des manifestations et les visites aux défenseurs des droits humains en détention ou sur leur lieu de travail. Un défenseur des droits humains a fait observer : « *Je pense que les déclarations publiques sont efficaces si elles adressent un message public et soutiennent les défenseurs des droits humains [...] l'action de l'UE peut aider les défenseurs des droits humains à réaliser qu'ils ne sont pas seuls*^{xxii}. » Les actions confidentielles, bien que moins visibles, apportent toutefois un soutien moral aux défenseurs des droits humains dans le cas où ils sont consultés à propos des mesures prises en leur faveur.

3. Les actions des États membres à titre individuel

Les actions concertées de l'UE auront toujours plus d'influence, mais des actions unilatérales d'un ou de plusieurs pays, même quand elles s'ajoutent à une action de l'UE, peuvent changer le cours des événements. Ce qui compte, c'est l'envoi depuis l'extérieur d'un message au gouvernement concerné. Les États membres de l'UE peuvent aussi avoir un rôle spécial à jouer lorsqu'ils ont une influence particulière sur les gouvernements de certains pays tiers.

4. S'adresser aux autorités compétentes

L'UE peut accroître son efficacité si elle est en mesure de s'adresser aux autorités compétentes, sans se limiter à des homologues au sein des ministères des Affaires étrangères. Il faut également chercher à atteindre des homologues dans d'autres secteurs, comme le commerce et l'investissement. Des agents de l'État à un niveau moins élevé peuvent également être en mesure de répondre en temps voulu et de manière concrète aux sujets de préoccupation de l'UE. Par ailleurs, il est possible que des responsables locaux importants souhaitent réagir aux violations au niveau local avant que de tels agissements ne soient connus du gouvernement central. L'efficacité peut être mise en doute quand, par exemple, les réunions importantes dans le cadre du dialogue politique sur les droits humains sont organisées avec des responsables de niveau inférieur qui, comme l'a fait observer un diplomate, « ne sont en définitive pas compétents pour prendre des décisions sur la plupart des questions abordées^{xxiii} ».

5. Être précis quant aux changements souhaités

L'UE doit définir clairement les changements qu'elle souhaite obtenir. Ce faisant, elle aide les homologues des pays tiers à prendre le type d'initiatives qu'elle souhaite. Ainsi qu'un diplomate de l'UE basé en Iran l'a indiqué : « Plus nos déclarations sont concrètes, plus elles sont efficaces^{xxiv}. » Par ailleurs, l'UE n'est pas en mesure d'évaluer les progrès accomplis si elle n'a pas défini à quoi correspond une « amélioration ».

6. Éviter les effets négatifs

Dans certains cas, le soutien public de l'UE à des gouvernements répressifs peut affaiblir la position des défenseurs des droits humains. Surtout en l'absence d'action publique pour soutenir les défenseurs des droits humains et leurs activités, la coopération visible de l'UE avec un gouvernement qui viole les droits humains peut amoindrir la légitimité et la position des défenseurs des droits humains qui s'efforcent d'obliger ce même gouvernement à rendre compte de ses actes. L'UE doit prendre en considération la manière dont des gouvernements répressifs peuvent utiliser des relations internationales pour améliorer leur image et décrédibiliser les activités légitimes de leurs détracteurs. Les médias contrôlés par le gouvernement, généralement en position dominante, rendent compte des audiences accordées par le président aux ambassadeurs de l'UE, des discours ou des visites de responsables ou de représentants de gouvernements de l'UE, des accords officiels d'aide ou de

coopération, de manière à donner l'impression d'un soutien international inconditionnel au régime. Dans de tels cas, l'UE doit faire en sorte que cette idée soit suffisamment contrebalancée par l'expression publique de ses préoccupations en matière de droits humains.

7. Des réponses de plus en plus énergiques ou diversifiées

L'UE peut faire changer les choses en apportant des réponses de plus en plus énergiques et en les diversifiant. Les défenseurs des droits humains préconisent régulièrement des réponses plus fermes lorsque la diplomatie ne parvient pas à endiguer les violations. Ces mesures comportent le passage de réponses officieuses à des réponses officielles et d'actions confidentielles à des actions publiques. La politique habituelle ne devrait pas favoriser les actions confidentielles au détriment des actions publiques et les premières ne devraient être poursuivies que dans la mesure où elles produisent des résultats concrets. Une réponse diversifiée atteint plusieurs objectifs en même temps : elle apporte un soutien moral, voire matériel, aux défenseurs des droits humains, renforce les pressions indirectes de la société civile locale, du Parlement et des autres instances nationales sur les autorités et elle exerce une pression directe sur celles-ci.

8. La continuité, la persistance et le suivi

La continuité, la persistance et le suivi peuvent constituer une garantie d'efficacité. En l'absence de suivi, les autorités locales ne prennent généralement pas vraiment au sérieux les sujets de préoccupation de l'UE. Le suivi permet aussi à l'UE d'approfondir sa connaissance des problèmes des défenseurs des droits humains et des cas individuels et de présenter des arguments plus solides à ses homologues des pays tiers. La Commission européenne peut jouer un rôle primordial en matière de continuité du fait de ses moyens humains relativement importants et stables, à la différence de la présidence tournante de l'UE.

LES RAISONS LE PLUS SOUVENT INVOQUÉES POUR JUSTIFIER L'INACTION

Pourquoi donc l'UE ne prend-elle pas de mesures efficaces pour promouvoir et protéger les droits fondamentaux des défenseurs de ces droits ? Le présent chapitre se penche sur les 11 raisons le plus souvent invoquées par des diplomates pour justifier l'inaction. Ces préoccupations peuvent être légitimes dans certains contextes ou dans certaines circonstances, mais Amnesty

International estime que ces raisons ne peuvent suffire à justifier l'absence d'actions concrètes pour soutenir les défenseurs des droits humains et les protéger.

1. « Cette action ne serait pas efficace »

Des diplomates de l'UE ont déclaré que l'action qu'on leur demandait de mener en faveur de défenseurs des droits humains ne serait pas efficace. Ils affirment, par exemple, que des déclarations publiques ou des démarches « *feraient plus de mal que de bien* » ou ne seraient pas « *utiles* ». Lorsqu'ils invoquent cette raison, les diplomates veulent généralement dire que l'action de l'UE n'entraînerait pas une amélioration immédiate de la situation des défenseurs des droits humains.

Réponse d'Amnesty International

En effet, une initiative de l'UE n'entraîne pas forcément une amélioration immédiate de la situation des défenseurs des droits humains mais, quand elle est réclamée par eux, elle a néanmoins des effets positifs. Aux yeux de nombreux défenseurs des droits humains, l'action menée contribue à empêcher une aggravation de la situation, a des effets importants à long terme et leur apporte un soutien moral. Au moins un État membre de l'UE semble du même avis. La nouvelle formulation de la politique néerlandaise en matière de droits humains est la suivante : « *il faut souligner qu'une amélioration de la situation des droits humains ne peut être obtenue du jour au lendemain. Des efforts sont nécessaires dans le domaine des droits humains, même lorsque les résultats ne sont pas immédiatement visibles.* »

2. « Nous avons d'autres intérêts à prendre en compte »

Des diplomates de l'UE ont affirmé qu'en tant qu'organisation intergouvernementale, ils ne pouvaient se concentrer exclusivement sur les droits humains. Citons parmi les autres sujets de préoccupation le commerce, les investissements, la sécurité, le développement et les migrations. C'est, par exemple, la raison invoquée pour l'inaction des missions de l'UE en Tunisie et en Angola. Ainsi que l'a récemment affirmé le responsable de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme : « *Nous ne sommes pas une organisation de défense des droits humains^{xxv}.* » Le plus souvent, les pays qui invoquent cette raison ne sont pas ceux qui mettent en balance les droits humains avec d'autres intérêts, mais plutôt ceux qui se concentrent presque exclusivement sur d'autres sujets de préoccupation.

Réponse d'Amnesty International

La politique de l'UE définit clairement le soutien aux défenseurs des droits humains comme une priorité^{xxvi}. Qui plus est, la notion de conflit entre la défense des droits humains et celle d'autres intérêts est contestable, surtout dans la durée. Si les défenseurs des droits humains ont de véritables possibilités d'action, non seulement les violations des droits humains diminuent mais la possibilité d'un changement social pacifique s'en trouve renforcée. Ces deux évolutions peuvent, par exemple, réduire la pression migratoire. Quant aux politiques d'investissement durable, le respect des droits des défenseurs des droits humains, notamment des syndicalistes et des militants associatifs, est essentiel. Il est de plus en plus reconnu que la mise à mal des principes relatifs aux droits humains au nom de la « *guerre contre le terrorisme* » n'est pas une voie vers la sécurité et que l'absence de respect, de protection et de concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels constitue la négation du développement humain. Comme le secrétaire général des Nations unies l'a récemment résumé : « *il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés*^{xxvii}. »

3. « *La situation n'est pas si mauvaise* »

Des diplomates de l'UE soulignent que les violations dont sont victimes les défenseurs des droits humains sont des faits isolés ou que la situation s'améliore, ou encore ils examinent la situation dans un pays en la comparant à celle d'autres pays de la région. Comme l'a fait observer un défenseur tunisien des droits humains : « *Nous avons le malheur d'être situés entre l'Algérie et la Libye*^{xxviii}. » En Angola, le harcèlement des défenseurs des droits humains est comparé aux violations qui ont été commises durant la guerre civile, entre 1975 et 2002^{xxix}. Un chef de mission a fait observer à propos de l'Angola que, même s'il subsistait des problèmes « *ici ou là* », la tendance générale était positive^{xxx}. Un autre a qualifié les menaces et les accusations contre des défenseurs des droits humains de « *tempête dans une tasse de thé*^{xxxi} ».

Réponse d'Amnesty International

Tout individu, où qu'il vive, a le droit de jouir pleinement et sans réserve de ses droits fondamentaux. Si le traitement des défenseurs des droits humains

ne respecte pas leurs droits tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits humains, des mesures doivent être prises sans tenir compte de la diminution de l'ampleur ou de l'étendue des violations et indépendamment du fait que des violations plus importantes sont commises dans d'autres pays. Les Orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits humains sont fondées sur les droits énumérés dans la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs de ces droits. Amnesty International soutient qu'à tout moment et dans tout pays, l'UE doit veiller à faire une évaluation objective de la situation des défenseurs des droits humains en se basant sur les normes énoncées dans la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits humains.

4. « Nous n'avons aucune influence »

Des diplomates de l'UE ont souligné qu'il était inutile pour l'UE d'essayer de faire quoi que ce soit, puisque le gouvernement concerné ne tenait aucun compte de ce qu'elle disait.

Réponse d'Amnesty International

Des gouvernements répressifs peuvent chercher à donner l'impression qu'ils n'écoutent pas, afin de décourager l'UE de prendre des initiatives et pour sauver la face. L'influence peut pourtant s'exercer par différents biais, et il existe toujours des points de pression que l'UE doit recenser et dont elle doit faire un usage stratégique. L'image publique est de toute évidence importante, tout particulièrement parce qu'elle peut influencer des domaines comme l'investissement et la coopération. Dans pratiquement tous les cas, les défenseurs des droits humains pensent que leur gouvernement prête attention à la position de l'UE et soulignent à l'appui de cette idée les efforts considérables que les gouvernements déploient pour empêcher les défenseurs des droits humains d'établir des contacts au niveau international.

5. « Il y a tellement de cas, nous ne pouvons pas réagir à tous »

Des diplomates de l'UE affirment parfois qu'ils n'ont pas les moyens de réagir dans tous les cas ou que, s'ils prenaient des initiatives chaque fois qu'une violation est commise, leurs actions perdraient tout leur sens. Un diplomate a expliqué : « *Si nous devons publier une déclaration chaque fois qu'une violation est commise, nous aurions une liste impressionnante de déclarations publiques.* »

Réponse d'Amnesty International

Lorsque les cas sont nombreux, cela démontre l'ampleur et l'étendue des violations qui méritent une réponse sérieuse de l'UE. Celle-ci peut réagir à tous les cas par le biais de listes, comme elle le fait actuellement pour la Chine et la Russie. Cette initiative n'est toutefois pas suffisante car elle ne permet pas une réaction immédiate aux cas individuels de violations. Qui plus est, en enregistrant toutes les violations, l'UE peut définir celles qui relèvent d'une pratique bien établie, ainsi que les différentes formes de harcèlement des défenseurs des droits humains qui peuvent être évoquées auprès des autorités locales. S'agissant des cas individuels, des représentants de l'UE peuvent agir de concert avec des défenseurs locaux des droits humains pour élaborer des critères de priorité. Quoi qu'il en soit, les cas graves ou emblématiques doivent toujours être examinés.

6. « Si nous avons des contacts (visibles) avec des défenseurs des droits humains, nous leur faisons courir des risques supplémentaires. »

Des diplomates de l'UE affirment qu'avoir des contacts avec des défenseurs des droits humains fait courir à ces derniers des risques supplémentaires. C'est la raison invoquée par certaines missions de l'UE en Chine pour expliquer l'absence de contacts directs avec des défenseurs des droits humains menacés. En Iran, cette raison est donnée pour expliquer l'absence de visites aux défenseurs des droits humains placés en résidence surveillée et de rencontres avec des femmes défenseuses des droits humains.

Réponse d'Amnesty International

Même dans des pays comme la Chine et l'Iran, les défenseurs des droits humains font régulièrement valoir qu'ils ont besoin de contacts plus visibles avec l'UE, par exemple des invitations aux réceptions données par les missions et des visites aux défenseurs des droits humains placés en résidence surveillée. Les défenseurs chinois des droits humains souhaitent avoir plus de contacts avec les missions de l'UE car, même si ces contacts les mettent en plus grand danger dans l'immédiat, ils contribuent à long terme à leur protection. Un militant zimbabwéen a souligné que les défenseurs des droits humains seraient de toute façon pris pour cible, qu'ils aient ou non des contacts avec les missions de l'UE. Il est essentiel de consulter les défenseurs des droits humains pour savoir quel est le meilleur moment pour agir ainsi que

la manière et le type de contact garantissant la meilleure protection. Des consultations avec les défenseurs des droits humains concernés ainsi qu'avec leur avocat, leur famille ou leurs collègues peuvent aider à déterminer le niveau approprié et le type de contacts qui peuvent être noués.

7. « Le gouvernement cessera complètement de nous écouter. »

Des diplomates de l'UE justifient le fait qu'ils n'intensifient pas les pressions en faveur de la protection des défenseurs des droits humains en arguant que, s'ils le faisaient, les autorités locales mettraient un terme à toutes les discussions à propos des droits humains. Ceci s'applique tout particulièrement aux initiatives telles les déclarations publiques et les démarches. Cette justification est souvent invoquée pour préserver les dialogues politiques bien que ceux-ci ne produisent pas toujours de résultats visibles. Comme l'a fait observer un diplomate basé en Tunisie à propos du dialogue sur les droits humains qui venait d'être entamé avec ce pays : « *Les déclarations publiques sont utilisées dans des situations de confrontation. Nous avons une relation de coopération.* » En Chine, un diplomate de l'UE a rejeté l'idée de rendre publics les rapports sur les observations de procès. Il a déclaré : « *On ne veut pas qu'ils [les autorités chinoises] ferment entièrement leurs portes.* »

Réponse d'Amnesty International

En limitant les initiatives de soutien aux défenseurs des droits humains par crainte qu'il ne soit plus difficile de mener de telles actions à l'avenir, on réduit le caractère opérationnel des Orientations de l'UE d'une manière qu'Amnesty International considère comme inacceptable. Une intervention inopportune ou mal préparée peut certes amener un gouvernement à mettre un terme aux discussions avec l'UE sur les droits humains, mais les possibilités de dialogue sur des questions importantes l'emportent sur les risques dans la majorité des cas. Amnesty International encourage l'UE à user de tous les outils à sa disposition. Les risques et les avantages doivent être mis en balance, s'agissant des actions en vue de soutenir et de protéger les défenseurs des droits humains. L'organisation estime que les risques et les avantages pris en considération doivent être ceux qui affectent ces personnes, et non ceux qui visent l'UE en tant qu'institution.

8. « Si nous agissons seuls, cela ne changera rien. »

Les États membres de l'UE déclarent souvent qu'agir seul ne produit aucun résultat et qu'une approche collective est beaucoup plus efficace. Ils disent

également craindre de voir leur pays, s'il agit seul, en subir les conséquences négatives dans sa relation avec les autorités locales.

Réponse d'Amnesty International

Les initiatives prises par des États membres à titre individuel peuvent changer le cours des choses, et elles ont cet effet. Amnesty International encourage le dialogue sur les droits humains qu'il soit individuel ou collectif, ces deux formules étant complémentaires, loin de s'exclure mutuellement.

L'organisation constate aussi que les États membres prennent souvent des initiatives lorsqu'elles présentent un intérêt à l'égard d'autres questions de politique extérieure. Elle se demande donc pourquoi les mêmes normes ne pourraient être appliquées à la protection des droits fondamentaux des défenseurs des droits humains. Il est important de reconnaître que les États agissant à titre individuel peuvent avoir une grande influence, surtout étant donné la vitesse et la créativité dont un État peut faire preuve lorsqu'il agit seul, par comparaison avec l'UE dans son ensemble.

9. « Les défenseurs des droits humains n'ont rien demandé. »

Des diplomates de l'UE disent parfois qu'ils n'ont pris aucune initiative pour soutenir ou protéger les défenseurs des droits humains parce que ceux-ci n'ont rien demandé.

Réponse d'Amnesty International

Il est essentiel de prendre contact avec les défenseurs des droits humains et de discuter avec eux en vue de déterminer la meilleure façon d'agir. Il est tout aussi important que les missions de l'UE fassent tout leur possible pour veiller à ce que les défenseurs des droits humains comprennent ce que l'UE peut faire pour eux et connaissent le contenu des Orientations. De nombreux défenseurs des droits humains ignorent l'existence des Orientations ou des engagements pris par l'UE, essentiellement parce que celle-ci n'a pas fait suffisamment connaître ces Orientations au niveau des pays. Il n'est pas toujours facile pour les défenseurs des droits humains d'avoir accès aux ambassades pour toute une série de raisons : la distance, la surveillance, la répression exercée par les services de sécurité de leur pays, la difficulté de franchir les contrôles de sécurité des ambassades sans avoir un rendez-vous avec un diplomate nommément désigné. Même lorsqu'ils sont consultés, il est important que les diplomates aient une connaissance profonde et complète de la manière dont la culture spécifique du pays concerné considère le fait de

demander de l'aide. Par exemple, il peut arriver que les défenseurs des droits humains soient trop « polis » dans certains cas pour demander à des diplomates étrangers de prendre une initiative concrète. Qui plus est, il revient à l'UE de mettre en application sa propre politique, même si elle le fait en consultant des défenseurs des droits humains. Ceux-ci doivent savoir que, s'ils sollicitent le soutien de l'UE, ils l'obtiendront. L'UE doit établir la confiance chez les défenseurs des droits humains afin de garantir une véritable communication dans les deux sens.

10. « Nous ne sommes qu'une petite ambassade et nous n'avons pas de moyens. »

Des diplomates de l'UE affirment qu'ils manquent de moyens humains pour prendre des initiatives sur des questions relatives aux défenseurs des droits humains ou sur des cas individuels. Ce problème peut en effet constituer une restriction importante pour de petites ambassades.

Réponse d'Amnesty International

L'adoption des Orientations concernant les défenseurs des droits humains illustre l'importance croissante des droits humains pour les institutions de l'UE et pour les États membres. Il est évident que certaines activités comme l'observation de procès exigent que le personnel y consacre beaucoup de temps, ce que les petites ambassades ne peuvent pas toujours faire régulièrement, mais il est toujours possible d'agir, par exemple, en coordination avec d'autres ambassades de l'UE et en partageant des informations avec elles, de soutenir des actions conjointes, de « se raccrocher » à des initiatives entreprises par d'autres missions et de répartir les tâches et la spécialisation. Un bon exemple est celui du consul de Finlande au Guatemala, qui joue un rôle actif dans l'examen des violations dont sont victimes les défenseurs des droits humains en qualité de membre du « groupe de filtrage » de l'UE. Le fait que cet argument soit très répandu indique que les possibilités de coordination et de partage des tâches ne sont pas entièrement exploitées.

11. « Nous n'avons pas assez d'informations sur le cas. »

Des diplomates de l'UE disent souvent qu'il n'est pas toujours clairement établi qu'une violation a été commise, ou que les informations sont contradictoires.

Réponse d'Amnesty International

Des informations incomplètes ou contradictoires sur un cas peuvent fournir l'occasion à l'UE d'entamer un dialogue avec le gouvernement concerné ; souvent, le seul fait d'interroger les autorités au sujet du cas adresse un message de préoccupation et indique au gouvernement que le monde l'observe.

RECOMMANDATIONS – DÉFIS POUR L'AVENIR

Malgré les réalisations importantes au niveau des grandes lignes politiques, il reste des défis à relever dans le domaine de l'application des Orientations. Amnesty International propose des mesures immédiates que l'UE devrait envisager de prendre pour répondre à ces défis. S'il y a lieu, référence est faite aux initiatives que les États membres et les institutions de l'UE ont été invités à prendre à la suite de l'évaluation menée par la présidence autrichienne en 2006.

1. Accroître le niveau et la cohérence des actions

Quatre ans après l'adoption des Orientations, le principal défi auquel l'UE est confrontée est **d'accroître le niveau et la cohérence de ses actions** en vue de soutenir et de protéger les défenseurs des droits humains. Tout d'abord, les pays de l'UE doivent faire preuve de cohérence dans leurs actions. Les États membres qui sont les plus actifs pour la mise en application des Orientations sont ceux qui ont traditionnellement mis l'accent sur le renforcement des actions publiques et concrètes en faveur des défenseurs des droits humains. Les États membres qui ont été les moins actifs pour la mise en application des Orientations sont (ce qui n'a rien d'étonnant) ceux qui n'ont pas fait du soutien aux défenseurs des droits humains une priorité. Pour ces États, l'adoption des Orientations n'a pas changé grand-chose. La mise en application des Orientations reste trop dépendante de l'engagement individuel et de l'intérêt porté à cette question par des diplomates.

Ensuite, il faut faire preuve de cohérence dans l'application des Orientations à tous les pays tiers. Par exemple, l'UE doit dénoncer publiquement les violations contre les défenseurs des droits humains dans des pays « amis » comme la Tunisie de la même manière qu'elle le fait pour des pays « hostiles » comme la Syrie. Une mise en œuvre sélective décrédibilise les efforts de l'UE dans d'autres domaines. Elle permet aussi à des gouvernements répressifs de

s'opposer facilement aux mesures prises en arguant qu'elles ont des motifs politiques, ce qui rend les défenseurs des droits humains concernés vulnérables aux critiques.

Mesures immédiates : Dresser la liste des pays tiers dans lesquels la mise en application des Orientations a été particulièrement limitée et donner la priorité à ces pays pour une action renforcée.

2. Changer les mentalités

Un autre défi pour l'UE consiste à **changer les mentalités des membres du personnel des institutions de l'UE et des États membres** qui bloquent le soutien aux défenseurs des droits humains. Citons entre autres le paternalisme, le repli sur soi, l'indifférence et le souci de ne pas prendre des risques. Ces attitudes entraînent parfois un décalage flagrant entre la politique et la pratique. En Tunisie, un diplomate de l'UE a souligné que le respect des droits humains ne se réaliserait que par une « *transformation culturelle* » qui pouvait prendre « *des siècles* », ce qui laissait entendre que l'UE ne pouvait pas faire grand-chose pour améliorer la situation. En Éthiopie, la Commission européenne a refusé de certifier des copies d'échange de correspondance nécessaires pour la défense en justice d'un défenseur des droits humains partenaire de la commission. Un changement radical de la mentalité de nombreux diplomates est nécessaire pour que l'UE assume dans la pratique les principes de sa politique. Une nouvelle forme de diplomatie plus active est indispensable pour mettre en application véritablement et pleinement les Orientations, et remplir ainsi l'objectif que l'UE affirme s'être fixé.

Mesures immédiates : L'évaluation autrichienne invitait les ministères des Affaires étrangères à faire connaître clairement à leurs agents les actions attendues d'eux pour soutenir et protéger les défenseurs locaux des droits humains^{xxxii}. Ces actions doivent être évaluées dans le cadre de la notation du personnel.

3. Un soutien et une protection généralisés pour les défenseurs des droits humains

Les Orientations de l'UE restent largement l'affaire des départements des droits humains et des spécialistes au sein des institutions de l'UE, ainsi que des ministères des Affaires étrangères des États membres et des missions de

l'UE. Celle-ci doit placer le soutien aux défenseurs des droits humains **au cœur de ses préoccupations**. À Bruxelles, les membres du COHOM connaissent les Orientations et les appliquent, mais ce n'est souvent pas le cas des groupes de travail géographiques du Conseil. Les défenseurs des droits humains sont une composante importante de la politique en matière de droits humains de certains États membres, mais leur intégration dans les politiques régionales, nationales et de développement n'est généralement pas faite. La défense des droits humains ne se voit pas attacher autant de valeur que d'autres objectifs. Il en résulte que les violations des droits humains ne sont souvent pas évoquées auprès des autorités locales, par crainte de causer du tort à d'autres intérêts de politique étrangère. Les diplomates de l'UE doivent prendre conscience que des améliorations en matière de droits humains contribuent à remédier aux causes profondes d'autres sujets de préoccupation comme l'insécurité, l'instabilité, les migrations et le développement économique. Ce lien est souvent pris en compte au niveau politique général, mais il reste à le traduire dans la pratique quotidienne. Si les droits humains ne sont pas au cœur des préoccupations, la mise en application des Orientations restera irrégulière.

Mesures immédiates : La Commission européenne doit revoir ses stratégies nationales et ses plans d'action, et les États membres doivent revoir leurs politiques régionales et nationales afin qu'elles contribuent explicitement et systématiquement à la mise en application des Orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits humains.

4. Mettre en place des stratégies globales d'application au niveau local

Au cours du premier semestre de 2007, sous la présidence allemande, l'impulsion a été donnée à la création de stratégies locales d'application des Orientations de l'UE. Cette initiative était positive. Toutefois, le défi pour l'UE est de faire en sorte que **les stratégies locales de mise en application contribuent véritablement à des actions plus nombreuses et plus efficaces en faveur des défenseurs des droits humains**. Dans l'ensemble, l'UE conserve à ces stratégies un caractère confidentiel ; selon toute apparence, certaines d'entre elles ne sont pas globales et portent essentiellement sur les dispositions les moins exigeantes des Orientations, comme le maintien de contacts avec les défenseurs des droits humains. La stratégie pour la Tunisie, qui ne comprend pas de déclarations publiques ni d'observation de procès, en

est un bon exemple. Ces stratégies, élaborées par le biais de négociations au niveau local, représentent parfois le « plus petit dénominateur commun » au sein des missions de l'UE. Qui plus est, les stratégies ne doivent pas déboucher sur une situation dans laquelle les initiatives en faveur du soutien et de la protection des défenseurs des droits humains ne pourraient être prises que par la présidence de l'UE. Des États membres déterminés peuvent parfois prendre des initiatives audacieuses et efficaces pour soutenir et protéger des défenseurs des droits humains ; ces initiatives ne doivent pas être entravées ni découragées.

Mesures immédiates : Réexaminer les stratégies locales de mise en application et les réviser de manière à ce qu'elles englobent toutes les dispositions des Orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits humains. Une « *approche basée sur les résultats* », selon les préconisations de la présidence autrichienne, doit être adoptée.

5. Veiller à l'efficacité des dialogues sur les droits humains

Les dialogues sur les droits humains se multiplient. Toutefois, il ne semble pas que l'UE publie les évaluations de ces initiatives. De même, les critères de progrès dans le domaine des droits humains dans les pays partenaires semblent absents. Les documents concernant les réunions sont généralement confidentiels^{xxxiii}. L'UE n'est le plus souvent pas en mesure d'obtenir des réponses précises et complètes de ses partenaires, et les échanges n'ont lieu que pour la forme. L'UE affirme qu'elle « *s'efforcera, autant que possible, de donner aux dialogues sur les droits de l'homme un réel degré de transparence vis-à-vis de la société civile*^{xxxiv} », mais dans la pratique les dialogues sont loin d'être transparents. L'UE est confrontée au défi de **mener de véritables dialogues sur les droits humains**. Pour respecter une telle exigence, elle doit y inclure systématiquement les questions relatives aux droits humains et les cas individuels, obtenir de ses partenaires des réponses satisfaisantes et en temps voulu, définir des critères de progrès, prendre des mesures si aucune amélioration n'est constatée et veiller à ce que ses partenaires envoient les personnes compétentes (les décideurs) à la table des négociations. Pour améliorer l'efficacité globale, le dialogue sur les droits humains doit être mené de pair avec d'autres mesures, notamment les déclarations publiques et les actions urgentes, plutôt que de les décourager.

Mesures immédiates : Des actions doivent être entreprises en s'appuyant sur l'évaluation autrichienne, qui indiquait que « *la situation des défenseurs des droits de l'homme et l'environnement dans lequel ceux-ci travaillent devraient systématiquement figurer à l'ordre du jour des dialogues politiques avec les pays tiers* » et énumérait de nombreuses initiatives devant être prises pour y parvenir. Plus généralement, l'UE doit mettre en application pleinement les Lignes directrices de l'UE en matière de dialogue sur les droits de l'homme^{xxxv}, ainsi que la résolution adoptée récemment par le Parlement européen sur « *le fonctionnement des dialogues et des consultations sur les droits de l'homme avec les pays tiers*^{xxxvi} ».

6. Garantir une réaction rapide aux violations

Pour être efficaces, certaines mesures destinées à soutenir et à protéger les défenseurs des droits humains doivent être prises au bon moment. Le défi pour l'UE est de reconnaître l'importance des actions urgentes et de disposer de la capacité ou des mécanismes nécessaires pour **garantir une réaction rapide en cas de besoin**. Celle-ci peut prendre la forme de déclarations publiques, de visites aux défenseurs des droits humains ou de démarches. Le dialogue politique peut devenir le principal instrument de la conduite de la politique extérieure de l'UE en matière de droits humains, mais il n'est pas un instrument approprié pour répondre à des situations d'urgence. Parce qu'il est important d'agir au bon moment, des processus institutionnalisés et réguliers comme le dialogue politique doivent être complétés par des interventions rapides ponctuelles.

Mesures immédiates : L'évaluation autrichienne invitait les États membres à « *envisager d'élaborer des instruments de protection pour les cas où la vie ou l'intégrité physique ou mentale de défenseurs des droits de l'homme seraient exposées à un danger immédiat* » et à « *mettre à l'étude la délivrance de visas d'urgence à des défenseurs des droits de l'homme se trouvant en grave danger* ». Les missions de l'UE devraient mettre au point ces instruments ainsi que d'autres « *mécanismes de réaction en urgence* » en collaboration avec les défenseurs locaux des droits humains. L'une des tâches d'un tel mécanisme devrait être de repérer les principaux défenseurs des droits humains en danger et de surveiller leur situation. L'action des missions de l'UE au Zimbabwe à cet égard mérite d'être imitée.

7. Des réponses de plus en plus énergiques et diversifiées

L'UE doit constamment évaluer l'efficacité de ses initiatives en faveur du soutien et de la protection des défenseurs des droits humains. Lorsque les méthodes existantes ne fonctionnent pas, il faut trouver de nouveaux moyens d'action. Le défi consiste à **apporter des réponses de plus en plus énergiques et diversifiées** en vue de parvenir à protéger les défenseurs des droits humains. Par exemple, lorsque les actions confidentielles restent sans effet, il faut le plus souvent avoir recours à des déclarations publiques. L'UE doit déterminer l'influence dont elle dispose et l'utiliser. Dans ce contexte, il est préoccupant de constater que l'existence d'un dialogue sur les droits humains semble parfois entraîner une réticence à recourir à d'autres mesures comme les déclarations publiques, ainsi que le cas de la Chine et de la Tunisie semble le démontrer. Par ailleurs, l'UE semble conclure des accords avec certains gouvernements de pays tiers qui l'empêchent de faire des déclarations publiques, ce qui est également à déplorer.

Mesures immédiates : Les missions de l'UE doivent définir les problèmes et les cas individuels importants concernant les défenseurs des droits humains, surveiller l'efficacité de l'action de l'UE dans ce domaine et prendre, ou recommander, des mesures plus énergiques en cas de besoin. Il faut mettre en œuvre la recommandation de la présidence autrichienne selon laquelle les présidences locales et les missions de l'UE doivent « *rendre compte des résultats concrets et de l'efficacité des interventions dans des rapports consacrés à l'action de l'UE* ». Cette recommandation doit servir de point de départ pour mettre au point des actions plus énergiques et diversifiées.

8. Améliorer la mémoire institutionnelle

Un défi important pour l'UE consiste à **assurer la continuité en améliorant la mémoire institutionnelle**. Ceci est essentiel vu la rotation de la présidence – bien qu'un changement soit à attendre avec l'entrée en vigueur du « *traité de réforme* » – et le renouvellement rapide du personnel des institutions européennes et des États membres, tant au niveau central qu'à celui des missions. Les réunions du dialogue politique doivent systématiquement prendre pour point de départ les résultats des réunions précédentes. Les questions et les cas individuels évoqués avec les autorités par le biais de démarches, entre autres, doivent faire l'objet d'une action suivie. L'impact de ces mesures doit être évalué, et une réponse plus énergique doit être envisagée le cas échéant.

Mesures immédiates : Les institutions européennes au niveau central (Bruxelles) et au niveau des missions mettent en place et utilisent systématiquement des bases de données qui recensent les questions principales et les cas individuels de défenseurs des droits humains, ainsi que les actions de l'UE en leur faveur et leur efficacité. L'évaluation autrichienne a recommandé au secrétariat du Conseil de « *promouvoir un suivi approprié des démarches et l'évaluation de l'impact des mesures prises dans des cas individuels, à travers la création d'une base de données centrale relative aux démarches de l'Union européenne* ». Au niveau des pays tiers, les missions de l'UE ont été invitées à « *étudier la création d'une base de données locale commune concernant les défenseurs des droits de l'homme, qui pourrait favoriser la sensibilisation en faveur d'actions telles que le renforcement des capacités, la formation, etc., et servir de mémoire institutionnelle gardant la trace des contacts avec les défenseurs des droits de l'homme, des événements tels que les arrestations, les affaires portées devant les tribunaux, les démarches, etc.* » La mise en œuvre de ces recommandations devrait être une priorité.

9. Instaurer une meilleure transparence et l'obligation de rendre des comptes

Le dernier défi pour l'UE consiste à **instaurer une meilleure transparence et l'obligation de rendre des comptes** pour la mise en application des Orientations. L'élément de base est la diffusion des Orientations auprès des défenseurs des droits humains au niveau local, une tâche que les missions de l'UE négligent généralement. Qui plus est, on constate une résistance importante à tous les niveaux au fait d'avoir à rendre des comptes pour l'application des Orientations. En donnant la priorité aux « *actions discrètes* » justifiées par leur « *efficacité supérieure* », les diplomates se protègent contre tout examen public. Dans le cadre de la présente recherche, des diplomates ont évité les rencontres, tandis que dans d'autres cas les réponses écrites aux questionnaires étaient réduites au minimum et évasives. Toutes les présidences depuis le début de 2007 ont fourni de maigres informations sur les actions menées en vertu des Orientations. Il est indispensable de procéder à un examen critique des efforts déployés par l'UE. Dans le cas de l'observation d'un procès en Éthiopie, il semble que l'UE a eu accès aux débats uniquement en ayant convenu avec les autorités que le rapport de l'observateur ne serait pas rendu public. Amnesty International est profondément

préoccupée par la volonté manifeste de l'UE de conclure des accords avec des autorités qui réduisent la transparence.

Mesures immédiates : Renforcer la diffusion des orientations auprès des défenseurs des droits humains dans les pays tiers, conformément aux recommandations de l'évaluation autrichienne. Les défenseurs des droits humains doivent recevoir un exemplaire des Orientations lors du premier contact noué avec eux. Les Orientations doivent être distribuées lors des événements liés aux droits humains, et les sites Internet de l'ensemble des ministères des Affaires étrangères, des ambassades et des délégations doivent contenir un lien renvoyant vers ce texte. Par ailleurs, publier un rapport annuel sur l'application des Orientations concernant les défenseurs des droits humains abordant les démarches, les dialogues politiques et toutes les autres initiatives prises en faveur du soutien et de la protection de ces personnes. Les informations ne doivent rester confidentielles que dans le cas où elles mettraient en danger un défenseur des droits humains ou la continuité de l'action efficace de l'UE.

ⁱ Garantir la protection – Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/web10056re01.fr04.pdf>

ⁱⁱ Évaluation de la présidence autrichienne http://www.protectionline.org/Conclusions-concernant-directrices.html?decoupe_recherche=conclusions et

http://www.protectionline.org/IMG/pdf/AnnexII_EU_Guidelines_evaluation.fr06.pdf

ⁱⁱⁱ Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, généralement appelée Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1998. Cet instrument énonce les droits des individus et des groupes qui sont essentiels pour la défense des droits humains ainsi que les obligations des États de soutenir et de promouvoir ces activités.

Voir [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Fr?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Fr?OpenDocument)

^{iv} Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme. Fiche d'information N° 29, p. 6. Voir

http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs29_fr.pdf

^v Article 1 de la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme.

^{vi} <http://bestel.postbus51.nl/content/pdf/05BR2008G004-200843-81912.pdf>

^{vii} L'évaluation de la mise en œuvre des Orientations concernant les défenseurs des droits de l'homme effectuée en 2006 sous la présidence autrichienne (évaluation autrichienne) recommandait, entre autres, aux missions de l'UE d'« élaborer une stratégie de mise en œuvre des lignes directrices au plan local, en concertation avec les défenseurs locaux des droits de l'homme... ». Par la suite, en 2007, la présidence allemande a demandé aux missions de l'UE d'élaborer de telles stratégies. Évaluation de la présidence autrichienne

http://www.protectionline.org/IMG/pdf/AnnexII_EU_Guidelines_evaluation.fr06.pdf

^{viii} Voir <http://www.nepalnews.com/archive/2007/oct/oct10/news14.php>

^{ix} Voir

<http://www.britishembassy.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1070039733672&a=KArticle&aid=1188500053955> et

<http://www.britishembassy.gov.uk/Files/kfile/FINAL%20EU%20HRD%20strategy%20-%20Nepali%20Version.pdf>

^x La *troïka* est composée de représentants de la présidence en exercice de l'UE, de la présidence suivante et de la Commission européenne.

^{xi} Détention sans inculpation ni jugement sur la base d'éléments de preuve tenus secrets.

^{xii} <http://tf1.lci.fr/infos/monde/afrique/0,,3490197,00-mediterranee-vue-par-sarkozy-.html>

xiii

http://www.amnestyusa.org/Urgent_Action_Network/Amnesty_International_Talks_with_Mohammed_Abbou/page.do?id=1011357&n1=3&n2=34&n3=66

xiv http://www.europarl.europa.eu/president/defaultfr.htm?press_releases#Octobre%20-%20D%C3%A9cembre&2007

xv <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0021+0+DOC+XML+VO//FR>

xvi http://www.eu2008.si/fr/News_and_Documents/CFSP_Statements/March/0317MZZ_Hu_Jia1.html

xvii Réponse écrite à un questionnaire (nom tenu secret à la demande de l'intéressé), 25 janvier 2008.

xviii Entretien avec un défenseur zimbabwéen des droits humains, Dublin, 23 novembre 2007.

xix Voir http://www.osce.org/documents/pc/2007/02/23170_en.pdf

xx Déclaration d'un diplomate de l'UE lors d'un compte rendu de mission pour des ONG à Moscou auquel assistait un représentant d'Amnesty International, 10 octobre 2007.

xxi Courriel échangé avec un diplomate européen. Nom tenu secret à la demande de l'intéressé.

xxii Courriel échangé avec un défenseur chinois des droits humains.

xxiii Nom tenu secret à la demande de l'intéressé.

xxiv Réponse à un questionnaire écrit, 9 janvier 2008.

xxv Déclaration faite à la conférence « *Défenseurs des droits humains et agences de développement* » qui s'est tenue à Bruxelles les 15 et 16 octobre 2007.

xxvi L'introduction du Rapport annuel sur les droits de l'homme pour 2006 indique par exemple : « *Les droits [des défenseurs des droits humains] demeurent une priorité très claire pour l'UE* ».

xxvii Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous. 21 mars 2005. P.6. Voir <http://www.un.org/french/largerfreedom/toc.html>

xxviii Entretien avec un défenseur tunisien des droits humains, novembre 2007.

xxix Entretien, septembre 2005.

xxx Déclaration d'un chef de mission de l'UE dans un courriel du 3 décembre 2007.

xxxi Courriel de juillet 2007.

xxxii Les ministères des Affaires étrangères de l'UE et la Commission européenne de Bruxelles ont été invités à « *donner régulièrement pour instruction de s'employer activement à établir et à approfondir les contacts avec les défenseurs des droits de l'homme selon des modalités préservant au mieux leur sécurité et leur protection, à suivre l'évolution de leur situation et à rapporter de manière anticipée tout élément préoccupant, ainsi qu'à recommander des mesures concrètes à prendre au niveau de la mission, de la capitale ou de Bruxelles* ».

xxxiii Par exemple, la décision du Conseil de l'UE créant le sous-comité UE-Tunisie précise : « *Les réunions du sous-comité ne sont pas publiques et ses comptes rendus sont confidentiels.* » Voir <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AL%3A2007%3A305%3ASOM%3AFR%3AHTML>

xxxiv Lignes directrices de l'Union européenne en matière de dialogue droits de l'homme. Voir

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/web14469.f1.pdf>

xxxv Voir <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/web14469.f1.pdf>

xxxvi Voir <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0381+0+DOC+XML+VO//FR>

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : The European Union – Rising to the Challenge of Protecting Human Rights Defenders.

La version en langue française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL – ÉFAI – août 2008